

SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA

VT 2006

Statsvetenskap

Magisteruppsats 20 poäng

Handledare: Ann-Cathrine Jungar

Mot ett kommunikativt och deltagande Europa?
En idéanalys av åtgärder för att stärka demokratin i EU

Kristian Dahlander

Abstract

Towards a communicative and participatory Europe?

An analysis of ideas in proposals for strengthening the democracy in the European Union.

Author: Kristian Dahlander

The aim of this inquiry is to investigate which ideals of democracy that three proposals for strengthening the democracy in the European Union consists of and to judge if the desired effects of the proposals are reachable. The method that is used is an analysis of ideas and contents. Theories that are used are deliberative and participatory ideals of democracy. The theories are used to investigate if the ideas in the proposals correspond to the ideals of deliberative and participatory democracy. The major result is that the proposals fail to fulfil the ideas of the theories. The reason is that the proposals are lacking ideas of how to make the citizens more aware and active in politics. The point of departure in the proposals is that the European Union will be more democratic if the people are brought in to the politics, but they do not suggest how people should form opinions through communication and become conscious and competent in political issues through participation. It is also likely that the effects of the proposals not are reachable to all the citizens. Only the ones who have an interest in communicating and participating in European politics will be gained by the proposals.

Keywords: European Union, participatory democracy, deliberative democracy, communication, initiatives and referendums.

Innehåll

1. INLEDNING	4
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	7
1.2 TIDIGARE FORSKNING	8
1.3 METOD	10
1.3.1 IDÉANALYS	13
1.3.2 RIMLIGHETSPRÖVNING	15
1.4 MATERIAL	16
1.5 KÄLLKRITIK	18
1.6 VALIDITET OCH RELIABILITET	18
2. TEORI	21
2.1 DEMOKRATIBEGREPPET	21
2.2 DELIBERATIV DEMOKRATI	25
2.2.1 DEN DELIBERATIVA DEMOKRATINS INSTITUTIONER	26
2.2.2 DEN DELIBERATIVA DEMOKRATINS EFFEKTER	27
2.2.3 DEN DELIBERATIVA DEMOKRATINS HINDER	29
2.3 DELTAGANDE DEMOKRATI	30
2.3.1 DE DELTAGARDEMOKRATISKA INSTITUTIONERNA	31
2.3.2 DE DELTAGARDEMOKRATISKA EFFEKTERNA	33
2.3.3 DEN DELTAGANDE DEMOKRATINS HINDER	34
2.4 SAMMANFATTNING	36
3. ANALYS	39
3.1 DET KOMMUNIKATIVA EUROPA?	39
3.1.1 DELIBERATIV DEMOKRATI I VITBOKEN	45
3.1.2 FÖRSLAGETS RIMLIGHET	47
3.2 DET DELTAGANDE EUROPA?	48
3.2.1 MEDBORGARINITIATIVET	49
3.2.2 DELTAGANDE DEMOKRATI I FÖRSLAGET TILL ETT MEDBORGARINITIATIV	53
3.2.3 ÄR FÖRSLAGET RIMLIGT?	54
3.2.4 FOLKOMRÖSTNINGAR	56
3.2.5 DELTAGANDE DEMOKRATI I FÖRSLAGET OM UTÖKAT ANTAL FOLKOMRÖSTNINGAR.	59
3.2.6 ÄR DE DEMOKRATISKA EFFEKTERNA RIMLIGA ATT UPPNÅ GENOM FOLKOMRÖSTNINGAR?	60
4. SLUTSATSER	63
4.1 AVSLUTANDE DISKUSSION	65
4.2 FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	66
5. KÄLL - OCH LITTERATURFÖRTECKNING	67

1. Inledning

Den Europeiska Unionen har utvecklats från att ha varit ett gränsöverskridande samarbetsprojekt till något som idag dels är ett överstatligt samarbete och dels ett mellanstatligt samarbete. Från att ha varit sex medlemsländer 1951 består EU idag av 25 medlemsländer. I takt med utvidgningen av samarbetet har också de politiska institutionerna i EU förändrats för att anpassas till nya verksamhetsområden.

Den här uppsatsen ska handla om den Europeiska Unionen och demokratisering, närmare bestämt kommer en analys ske av åtgärder som finns föreslagna för att stärka demokratin i EU.

Diskussionen om att EU lider av ett demokratiskt underskott har inte alltid varit närvarande under EU: s 55-åriga historia. När EU förändrades från ett europeiskt handelssamarbete till ett politiskt samarbete började bristen på demokrati ifrågasättas. Att det finns en misstro mot EU blev tydligt 1992-93 då det så kallade Maastrichtfördraget¹ skulle antas. Folkomröstningsresultat i ett antal medlemsstater visade tecken på tvivel med projektet.² Främst var det danska och franska folken som uttryckte misstro mot fördraget.³ Det var också efter dessa folkomröstningar som det uppstod en förståelse av behovet att skapa demokratiseringsåtgärder i EU för att dämpa medborgarnas missnöje.⁴

Misstron till Maastrichtfördraget följdes upp 2001 när Nicefördraget skulle antas. Fördraget handlar i korthet om att införa förenklade regler för att acceptera nya medlemsländer. Nicefördraget röstades ned av det irländska folket och efter en ny folkomröstning 2002 på Irland godkändes fördraget.⁵ Ytterligare svårigheter att vinna folkets förtroende för EU

¹ Maastrichtfördraget innebar att EG: s första pelare, som innefattar politikområdena reglering, omfördelning och makroekonomisk stabilitet, kompletterades med ytterligare två pelare. De två nya pelarna innefattar mellanstatligt samarbetet på det utrikes – och säkerhetspolitiska området samt rättsliga och inrikesfrågor. Förändringarna innebar också ett namnbyte från Europeiska Gemenskapen till Europeiska Unionen. (Tallberg, 2001. Sid. 29.)

² Tallberg, Jonas. 2001. *EU: s politiska system*. Sid. 199.

³ Petersson, Olof, m.fl. 2003. *Demokrati i EU*. Sid. 45.

⁴ Tallberg, 2001. Sid. 199.

⁵ Petersson, Olof, m.fl. 2003. Sid. 45.

visade sig 2000 när danskarna valde att rösta nej till att delta i det gemensamma valutasamarbetet EMU⁶ vilket följdes upp av att även svenskarna röstade nej till EMU 2003.⁷

Den 29 maj 2005 röstade det franska folket nej till en gemensam konstitution för den Europeiska Unionens medlemsländer⁸. Frankrike var det första landet att säga nej till konstitutionen. Frankrikes nej följdes strax efteråt av att även det Nederländska folket valde att rösta nej. Eftersom alla länder måste godkänna fördraget för att det ska kunna träda i kraft innebär det att konstitutionen inte kan genomföras i den form som var tänkt. Vad som nu ska ske är oklart. Vilken väg framtiden ska ta i EU och vad som ska ske med det förslag till konstitution som har tagits fram är också föremål för oklarheter.

De franska och nederländska folkens nej till en gemensam konstitution för Europa kan återigen ses som ett uttryck av misstro mot EU. I den senaste Eurobarometerundersökningen⁹ svarade sex av tio EU – medborgare att de ansåg att en gemensam konstitution är nödvändig. I samma undersökning har 46 % av medborgarna förtroende för europeiska kommissionen. Svenskarna är det folk som är mest negativt inställda till EU – medlemskapet. I genomsnitt anser hälften av EU: s medborgare att EU – medlemskapet är positivt.¹⁰

Kort efter konstitutionens fall lanserade kommissionen en åtgärdsplan för att skapa en debatt om Europas framtid och hur ett framtida EU ska formas. Planen har fått namnet *Plan D*, vilket står för demokrati, dialog och debatt.¹¹ Kommissionen kallar planen för en övning i att lyssna på medborgarna och agera enligt medborgarnas intressen, vidare menar kommissionen att det

⁶ Petersson, Olof, m.fl. 2003. Sid. 45.

⁷ EU-upplysningen. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____1835.aspx (2006-04-10)

⁸ Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa var tänkt att ersätta de befintliga fördragen om Europeiska Unionen och Europeiska Gemenskapen vilket innebär att unionens samlade verksamhet regleras i ett enhetligt fördrag.

⁹ Eurobarometer genomför sedan 1973 opinionsundersökningar på uppdrag av Europeiska Kommissionen. Frågorna de undersöker handlar medborgarnas inställning till medborgarskap, utvidgning, social situation, hälsa, kultur, informationsteknologi, miljö, gemensam valuta, försvar med mera. Undersökningarna publiceras på deras hemsida som nås via http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

¹⁰ Eurobarometer. 2005. *Eurobarometer 64. Public opinion in the European Union. Sweden*. Sid. 4.

¹¹ The commission's contribution to the period of reflection and beyond: The plan-D for democracy, dialogue and debate. Sid. 2.

krävs att medborgarna får göra sina röster hörda för att skapa en förnyad demokratiseringsprocess.¹²

Med andra ord kan man påstå att EU står i ett avgörande läge var och hur unionen ska utvecklas i framtiden. Med en pågående utvidgningsprocess, en avvisad konstitution, saknat förtroende bland medborgarna och samtidigt som unionens demokratiska brister påvisas är det en komplicerad icke- förutsägningsbar framtid som väntar.

Ett antal förslag, både från EU, men också från andra riktningar till exempel icke-statliga organisationer och den akademiska sfären, om hur EU ska demokratiseras finns. Bredden bland dessa förslag är stor. I den här undersökningen har jag valt analysera ett urval av de demokratiseringsförslag som finns. Undersökningen avser att analysera förslag som syftar till att öka det medborgerliga deltagandet i unionens arbete samt öka kommunikationen mellan medborgarna och EU:s institutioner.

Debatten om det demokratiska underskottet som EU sägs lida av kan delas in i fyra faktorer. För det första, parlamentets svaga roll, förvisso har Europaparlamentets makt stärkts under senare tid, men för att vara den enda folkvalda EU-institutionen innehar den fortfarande en ganska liten roll i EU: s beslutsgång. Parlamentets befogenheter sträcker sig till att delta när ministerrådet antar regler, godkänna EU: s budget tillsammans med ministerrådet, godkänna och kontrollera kommissionen samt utse EU-ombudsmannen.¹³ Dessutom kan kritik riktas mot hur parlamentet är sammansatt ur representationshänseende. Parlamentet består idag av 732 ledamöter från 25 medlemsländer. Tyskland, EU: s största land ur befolkningssynpunkt med cirka 82 miljoner invånare representeras av 99 stycken ledamöter, det vill säga att det går knappt 830 000 tyska medborgare på varje ledamot. Luxemburg, EU: s minsta nation med cirka 400 000 invånare representeras av 6 stycken ledamöter, det vill säga cirka 67 000 invånare per ledamot. Någonstans där emellan finner vi Sverige med 400 000 medborgare per ledamot.¹⁴ Parlamentet lider med andra ord av ett representationsproblem.

¹² The commission's contribution to the period of reflection and beyond: The plan-D for democracy, dialogue and debate. Sid. 4.

¹³ EU-upplysningen. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2235.aspx (2006-04-10)

¹⁴ Europaparlamentets hemsida. <http://www.europarl.eu.int/members.do?language=SV> (2006-03-26)

Den andra faktorn som sägs bidra till det demokratiska underskottet är EU:s brist på transparens. Förhandlingar har helst hållits utanför strålkastarljuset och sekretess har präglat unionens arbete. Något som kan ha sin förklaring i ett arv av diplomatisk kultur men också på grund av olika grader av offentlighetskulturer i medlemsländerna.¹⁵ Detta är något som uppmärksammades speciellt när Sverige och Finland blev medlemmar 1995, två länder som anses ha en mycket utvidgad offentlighetskultur.¹⁶

För det tredje har möjligheten till ansvarsutkrävande av nationella regeringar minskat. I takt med att fler politiska verksamhetsområden flyttats upp på övernationell nivå har de enskilda staternas möjligheter av kontroll av EU begränsats och de nationella regeringarna kan inte ställas inför ansvar för alla EU-beslut som tas. Dessutom har de nationella parlamentens position försvagats i och med förflyttningen uppåt av den verkställande makten i EU-frågor.¹⁷

För det fjärde argumenteras att ingen demokrati är legitim så länge inte deltagarna i demokratin känner tilltro till varandra. I EU visar sig problemet i medborgarnas bristande identifikation med EU och har därmed svårt att acceptera de beslut som tas av representanterna.¹⁸ När allmänheten har tillfrågats i vilken grad de upplever känslan av en gemensam identitet är det en liten del av medborgarna som anser att en sådan identitet existerar och många svarar också att de inte känner acceptans för gemensamma beslut tagna av EU.¹⁹

1.1 Syfte och frågeställningar

I den här undersökningen ska jag analysera ett antal reformförslag om hur EU kan åtgärda det demokratiska underskottet. Utifrån detta har jag två syften. Mitt huvudsyfte är att undersöka vilka ideal av demokrati som förslagen präglas av. Studien avgränsas genom att utgå från deliberativa och deltagardemokratiska ideal och utifrån dessa ska jag undersöka vilka demokratiidéer som förslagen består av och på vilka sätt som de kan tänkas stärka demokratin i EU på. Det vill säga, mer bestämt ska jag utifrån idéanalytisk innehållslig metod analysera

¹⁵ Tallberg, 2001. Sid. 199.

¹⁶ Ibid. Sid. 200.

¹⁷ Ibid. Sid. 199.

¹⁸ Lord, Christopher, 2004. *A democratic audit of the European Union*. Sid. 43.

¹⁹ Ibid. Sid. 43-44.

förslag som ska reducera EU:s demokratiska underskott genom deltagande. Deltagandet i förslagen karakteriseras genom kommunikation och indirekt respektive direkt deltagande.

Som komplement till huvudsyftet har jag ett bisyfte. Avsikten är att bedöma huruvida de analyserade förslagen är rimliga i sitt sammanhang. För att förslagen ska resultera i effekter som stärker demokratin i EU krävs att de är genomförbara. Därför ska jag utifrån deltagar – och deliberativ demokratiforskning göra en rimlighetsprövning av de undersökta förslagen. Förslag som ej ännu är implementerade är svåra att hållbarhetspröva, därför väljer jag att avgränsa mig till att bedöma rimligheten i dem. En hållbarhetsprövning innebär att förslagets giltighet testas empiriskt. Med rimlighetsprövning avser jag att undersöka om förslagets tänkta effekter motsvarar de effekter som deltagande – respektive deliberativ demokrati förväntas resultera i.

Jag har således valt att ha idécentrerade syften där intresset är riktat mot innehållet i förslagen och utifrån detta har jag formulerat följande frågeställningar:

- Vilka demokratiteoretiska ideal präglas demokratiseringsförslagen av?
- Är förslagen genomförbara och är det rimligt att de kommer resultera i deltagande – respektive deliberativa demokratieffekter?

1.2 Tidigare forskning

I följande avsnitt presenterar jag ett urval av den tidigare forskning som gjorts om EU och demokrati. Urvalet består av tre forskare som har haft olika utgångspunkter i sin EU-forskning.

Den förste är Christopher Lord som i sin bok *A democratic audit of the European Union* genomför en revision av den demokratiska statusen i EU. Boken är av deskriptiv karaktär där han presenterar hur graden av demokrati i EU varierar beroende på vad som undersöks. Han bedömer demokratin i EU utifrån krav på ansvarutkrävning, representation, medborgarskap

och konstitutionalism.²⁰ Resultatet av Lords revision är att samtliga områden brister i demokratisk tillfredsställelse. Till exempel pekar Lord på en alltför stor klyfta mellan medborgarna och beslutsfattarna och att medborgarnas möjligheter att kräva beslutsfattarna på ansvar är begränsade.²¹ Han menar också att svårigheten att uppnå politisk jämlikhet beror på att jämlikhet definieras olika i EU:s institutioner. Lord menar att EU dras isär av principer om lika representation av länderna i ministerrådet och proportionell folklig representation i parlamentet. Det vill säga att politisk jämlikhet är svår att nå när det finns flera olika jämlikhetsprinciper.²²

Den andre EU – forskaren är Christer Karlsson som i sin avhandling ”*Democracy, legitimacy and the European Union*” utgår från Robert Dahls normativa demokratikriterier när han dels undersöker demokratin i EU och dels genomför en bedömning av ett antal förslag som syftar till att demokratisera EU.

Han ställer sig frågorna: Hur demokratiskt är EU, hur legitimt är det, vilka är de huvudsakliga alternativen för att ta sig an de demokratiska tillkortakommanden i EU och hur ska vi ta oss an det demokratiska underskottet i EU.²³

Slutsatsen blir att demokratin i EU inte uppnår de demokratiska kriterierna.²⁴ Därefter gör Karlsson en genomgång av sex föreställningar om hur man ska ta sig an det demokratiska underskottet. Förslagen delas in i två grupperingar, de som vill demokratisera EU och de som vill bevara status quo.

Avslutningsvis bidrar Karlsson själv med ett eget förslag hur man bör reducera det demokratiska underskottet. Karlsson förslag till reformering kan sammanfattas enligt följande. Förbättra transparensen i EU, detta ska göras genom att stärka den allmänna rätten att ta del av dokument samt göra röstningsresultat i rådet offentliga samt stärka den europeiska ombudsmannens makt.²⁵ Stärka medborgarnas kontroll över agendan dels genom att låta kommissionens ordförande väljas av parlamentet, dels genom att tillåta parlamentet att

²⁰ Lord, 2004. Sid. 28.

²¹ Ibid. Sid. 224.

²² Ibid.

²³ Karlsson, Christer. 2001. *Democracy, legitimacy and the European Union*. Sid. 23.

²⁴ Ibid. Sid. 101-102.

²⁵ Ibid. Sid. 281-282.

avsätta enskilda kommissionärer.²⁶ Slutligen förändra reglerna för hur parlamentarikerna väljs.²⁷

Den tredje demokratiforskaren är Andrew Moravscik, han representerar de som menar att oron över att ett demokratiskt underskott existerar är missriktad.²⁸ Moravscik argumenterar att nationella regeringars indirekta demokratiska kontroll i sällskap med Europeiska parlamentets utökade befogenheter är tillräckliga för att garantera en transparent, effektiv och responsiv politik gentemot EU - medborgarna.²⁹ Dessutom menar han att EU: s befogenheter är i hög grad exkluderade. EU: s kärnaktivitet består fortfarande av områden som behandlar handel med varor och tjänster. De suveräna medlemsländerna sköter i hög grad själva sin egen politik och EU: s möjligheter är egentligen ganska blygsamma.³⁰

Moravscik går även till attack mot dem som menar att medborgerligt deltagande skulle göra EU: s politik mer legitim. Unionens verksamhetsområden är enligt honom inte de områden som medborgarna anser vara de viktigaste att ge sina synpunkter på. De politiska frågor som står medborgarna närmast avgörs på nationell nivå och därför saknas en hög grad av intresse för EU: s verksamhetsområden.³¹ Så länge EU består av demokratiska medlemsländer finns ingen anledning att dra negativa slutsatser av den likgiltighet som finns för EU: frågor och det låga deltagandet i EU: s institutioner som råder. EU kan inte studeras som en isolerad enhet, unionens politik måste sättas in sammanhanget som består av demokratiska stater är Moravsciks huvudpoäng.³²

1.3 Metod

I följande avsnitt avser jag att presentera vald metod, motivera den valda metoden och belysa dess svagheter.

²⁶ Ibid. Sid. 283-284

²⁷ Ibid. Sid. 285.

²⁸ Moravscik, Andrew, 2002. *In defence of the democratic deficit*. Sid. 603.

²⁹ Ibid. Sid. 605.

³⁰ Ibid. Sid 607.

³¹ Ibid. Sid. 615.

³² Ibid. Sid. 622.

Den här studien är uppbyggd kring ett fall, den Europeiska Unionen. Fallstudier är en metod för att undersöka ett empiriskt område genom ett antal tidigare specificerade procedurer.³³ Dessa procedurer talar om hur undersökningen ska genomföras, det vill säga, det handlar om val av tillvägagångssätt för att genomföra fallstudien. Valt tillvägagångssätt i den här undersökningen är en innehållslig idéanalys, innebörden för detta tillvägagångssätt redogörs för senare i avsnittet.

De förslag som utgör det empiriska materialet i den här undersökningen är förslag på åtgärder för att demokratisera EU. Gemensamt för åtgärderna är att de vill skapa ett ökat medborgerligt deltagande EU: s politiska arbete. De demokratiseringsåtgärder som föreslås är framtagna med utgångspunkt av hur EU är konstruerat och det politiska sammanhang som unionen verkar i. Därmed blir resultatet av åtgärderna format av hur det politiska systemet är uppbyggt. Om resultatet av effekternas rimlighet går att använda på andra typer av politiska system är därmed ett generaliseringsproblem.

Svårigheter att genomföra generaliseringar av fallstudiens resultat är ett återkommande diskussionsämne när metodens brister uppmärksammas. Resultatet av ett fall anses inte kunna ge förklaringar och svar på andra problemområden vilket kan framstå som ett besvär för metodens användbarhet.³⁴ Kritiken bemöts med att fallstudien är användbar för att generalisera teoretiska påståenden och utvidga teoriernas användbarhet. Därmed kan fallstudien användas som metod att pröva och generalisera teorier med. Forskaren avser att utöka teoriernas användningsområde för att kunna generalisera med hjälp av teorierna. Det fall som väljs ut för experimentet är inte ett stickprov i syfte att representera en större population.³⁵ De teorier som används för att förklara delar av verkligheten är således, godtagna och accepterade generaliserbara teorier.

Möjligheten finns alltid att ifrågasätta huruvida det finns *ett* unikt fall. Hur ska man då se på EU? Är EU ett politiskt system utan motsvarighet. Likheter till andra politiska sammanslutningar finns säkerligen. En sådan sammanslutning skulle kunna vara *Förenta Nationerna*. Likheten ligger i ett mellanstatligt samarbete som bildades i mitten på nittonhundratalet med uppgift att motverka krig. Men skillnaderna mellan organisationerna är

³³ Yin, Robert K. 1994. *Case study research. Design and methods*. Sid. 15.

³⁴ Ibid. Sid. 10.

³⁵ Ibid.

dock alltför stora. Ett antal avgörande skillnader mellan FN och EU finns. För det första är EU ett politiskt system som fungerar som ett *frihandelsområde för varor och tjänster* och för det andra är EU ett system av både *mellan – och överstatlig karaktär* medan FN endast är ett mellanstatligt samarbete. Dessutom saknas likheter i hur organisationerna är organiserade. FN består av ett säkerhetsråd med permanenta medlemmar, i generalförsamlingen tillika FN: s parlament har varje land en röst³⁶ till skillnad från till exempel Europaparlamentet där varje representant är politiskt vald och lägger sin röst utifrån partipolitiska värderingar. Förutom att organisationernas medlemmar består av samarbetande stater som verkar för fred är alltså olikheterna mellan organisationerna tongivande.

USA är ytterliggare ett system där likheter med EU kan skönjas. Ofta när det i debatten talas om att EU utvecklas mot en federation nämns USA som en möjlig jämförelse. Även om USA: s stater till stor del är självständiga kan det inte jämföras med hur EU: s självständiga stater fungerar. Skillnaden ligger i de amerikanska delstaternas befogenheter jämfört med EU - staternas befogenheter. Den centrala makten i USA är stark medan i EU är medlemslänternas makt stark. För att EU ska likna USA krävs att en större del av makten placeras centralt i någon eller några av EU: s institutioner vilket sker på bekostnad av medlemstaternas makt.

Om man istället skulle välja att använda en stat i generaliserande syfte utifrån den här uppsatsens resultat uppstår en rad problem. För det första är EU inget naturligt sammansatt geografiskt område, EU: s gränser utvidgas varje gång nya medlemmar accepteras, detta gör att de språkliga, kulturella, historiska och religiösa skillnaderna i EU består och ingen gemensam nationell identitet skapas. En stat är ofta en sammansättning av människor med just dessa typer av värderingar och en stark nationell identitet. Till detta kan tilläggas att de flesta stater har i någon mån ett eget unikt politiskt system och därmed blir mängden politiska system enormt och det blir svårt att välja ut vilket som skulle tillgodogöra sig de resultat av demokratiseringsåtgärder som diskuteras i den här undersökningen. Slutsatsen blir att de politiska systemen och dess institutioner fungerar olika i olika sammanhang.

Jag väljer med andra ord att analysera ett fall som alltså är ett förhållandevis unikt politiskt system, likheter med andra rådande system finns men olikheterna är övervägande. Dock vill jag inte påstå att de demokratiseringsåtgärder som jag analyserar är unika för EU. De är

³⁶ Wennerström, Erik, 1999. *Några främmande staters politiska system*. Sid. 150.

framtagna i syfte att stärka demokratin i EU men det finns inget som säger att de inte kan anpassas för att användas i demokratiseringssyfte även i andra politiska system. Jag har dock inte för avsikt att använda mina resultat i generaliserande syfte utan avser bara uttala mig om den Europeiska Unionen.

1.3.1 Idéanalys

I den här undersökningen gör jag en innehållslig idéanalys av det empiriska materialet. Detta material består av texter som innehåller idéer hur medborgarna i den Europeiska Unionen ska bli mer delaktiga i unionens arbete. Således börjar jag med att definiera vad jag menar med idéer och dess innebörd för den fortsatta analysen.

Enligt Evert Vedung kan politiska idéer betecknas som en vid grupp av politiska föreställningar alltifrån systematiska världsåskådningar till mer enkla utsagor fällda i ett politiskt sammanhang. Vedung menar att politiska idéer kan vara politiska filosofier, ideologier, doktriner, trossystem, opinioner, åsikter, övertygelser, föreställningar, avtal, fördrag, deklARATIONER, program, utredningar eller andra liknande fenomen.³⁷ Idéer i den här undersökningen består av förslag eller delar av förslag.

Förslagen har olika bakgrund eftersom de är hämtade från olika sammanhang. Dels är de hämtade från Europeiska kommissionen, dels från den akademiska debatten och slutligen från den icke-statliga organisationen *Initiative and referendum institute*. Gemensamt för förslagen är att de uttrycker föreställningar om deltagande i unionens arbete, antingen deltagande i form av påtryckning eller deltagande i form av beslut.

Två typer av idéanalys finns, innehållslig idéanalys och funktionell idéanalys.³⁸ Vilken av dessa två man väljer beror på vilket syfte undersökningen har. Innehållslig idéanalys behandlar det informativa innehållet i politiska budskap.³⁹ Exempel på innehållslig idéanalys är när man utifrån ideologiska perspektiv undersöker innehållet i partiets partiprogram eller innehållet i tidningars ledarsidor.⁴⁰ Budskap ses som teser och analysen handlar om att avgöra giltigheten i dem. Funktionell idéanalys handlar istället om att politiska idéer är resultat av aktörers egna sakliga och strategiska överväganden eller orsaksberoende förutsättningar. Den

³⁷ Vedung, Evert. 1977. *Det rationella politiska samtalet*. Sid. 16.

³⁸ Ibid. Sid. 18.

³⁹ Ibid. Sid. 18-19.

⁴⁰ Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys*. Sid. 43-44.

funktionella idéanalysens syfte är framförallt förklarande medan den innehållsliga idéanalysen är giltighetsprövande.⁴¹ I den funktionella idéanalysen spelar således aktörerna och den historiska kontexten en viktig roll.⁴²

En idéanalytisk studie kan kombinera flera syften, men viktigt är att ett huvudsyfte framgår.⁴³ Den här undersökningen studerar innehållet i ett antal förslag. Mitt intresse är de demokratiska idéer som uttrycks i respektive förslag. För att förstå varför ett förslag är formulerat på ett visst sätt är det bra att känna till förslagets bakgrund, det vill säga vem som har formulerat det och i vilket sammanhang som det skapats. Mitt huvudfokus ligger dock inte på vilka aktörer som har varit initiativtagare. Jag riktar istället fokus på innehållet i förslagen och dess centrala argument. Därav är detta en innehållslig analys med idécentrerade syften och frågeställningar.

I uppsatsens analyskapitel studeras förslagets idéer utifrån teoribildningar om deliberativ och deltagande demokrati. Vilka typer av deliberativ och deltagande demokrati som förslagen präglas av undersöks och om det är rimligt att förslagen resulterar i de effekter som efterfrågas.

Utifrån teoribildningarna ställer jag ett antal analytiska frågor som ska försöka ge svar på vilka idéer av demokrati som demokratiseringsförslagen kan sägas vara präglade av. Exempelvis när jag undersöker förslag som syftar till att skapa kommunikation mellan EU:s institutioner och medborgarna ifrågasätter jag vilka aktörer det är som får ta del av dialogen och vad dialogen är tänkt att syfta till. Om den till exempel är tänkt att skapa påverkan, eller skapa ett informationsutbud eller om den ska resultera i ett politiskt beslut. När jag undersöker förslag som syftar till att skapa ett ökat engagemang och deltagande ifrågasätts på vilket tillvägagångssätt som deltagande ska ske på, var det ska utspelas och vilka aktiviteter som medborgarna ska få delta i.

Analysen delas in i två sektioner, den första behandlar ökad kommunikation mellan EU:s medborgare och mellan medborgare och beslutsfattare som ett tillvägagångssätt att stärka demokratin. De frågor som jag ställer i denna sektion av analysen är hämtade från den

⁴¹ Vedung, 1977. Sid. 18-19.

⁴² Ibid. Sid. 10.

⁴³ Beckman, 2005. Sid. 14-15.

deliberativa idén om demokrati. Svaren på frågorna används för att redovisa om det finns deliberativa demokratiinslag i försöket att demokratisera EU genom kommunikation och om deliberativa åtgärder är en möjlig väg för att uppnå en förstärkning av demokratin i EU och vilka möjliga hinder det finns för en mer demokratisk utveckling. Den andra sektionen av analysen genomförs på liknande tillvägagångssätt. I denna sektion vill jag ta reda på utifrån ett antal frågor hämtade från den deltagande demokratin vilka deltagardemokratiska idéer det finns i det empiriska materialet, om deltagande demokrati är ett tillvägagångssätt att reducera EU:s demokratiska underskott och vilka tänkbara hinder som finns för en sådan utveckling.

1.3.2 Rimlighetsprövning

Mitt tidigare redogjorda bisyfte med den här undersökningen är att analysera huruvida de presenterade demokratiseringsförslagen är rimliga för det sammanhang som de ska verka inom.

En innehållslig idéanalys bör förutom att reda ut det informativa innehållet i ett politiskt budskap också göra någon form av giltighetsprövning av idéerna.⁴⁴ En giltighetsprövning eller hållbarhetsprövning som det också kan kallas syftar till att testa om beläggen i en idé är riktiga eller ej genom att empiriskt pröva dem.⁴⁵ En empirisk prövning av det material som jag undersöker skulle bli en alltför tung uppgift och en sådan är inte möjlig som jag ser det av två anledningar. För det första skulle det ta alldeles för stort tidsutrymme att pröva de demokratiseringsåtgärder som förslagen förespråkar. För det andra handlar det om just förslag och dessa är ej implementerade varpå dess konsekvenser inte går att utläsa ännu. Till detta kan läggas att mitt huvudsyfte med undersökningen är att analysera vilka idéer av demokrati som förslagen präglas av och inte att granska dess giltighet. Därför väljer jag att definiera uppsatsens bisyfte som en rimlighetsprövning.

Rimlighetsprövningen utgår från de hinder och svårigheter som gör att de två demokratiseringsteoriernas effekter uteblir. I teorikapitlet avslutar jag presentationen av respektive teori genom att redogöra för vilka problem och invändningar som finns mot teorierna och deras användbarhet. Dessa problem tar jag upp när jag analyserar respektive förslag till demokratisering av EU och jag avser ifrågasätta om och på vilket sätt som förslagen bemöter dessa problem. Utifrån de svar jag får på rimlighetsproblematiken avser jag

⁴⁴ Vedung, 1977. Sid. 18-19.

⁴⁵ Beckman, 2005. Sid. 66.

göra en bedömning huruvida förslagen kan anses vara giltiga och om de effekter som eftersträvas är rimliga att nå.

1.4 Material

Det empiriska materialet i undersökningen består av förslag för att öka det medborgerliga deltagandet och kommunikationen i EU. Tre sådana typer av förslag undersöks, de har alla olika bakgrund och är framtagna av ett flertal aktörer. Jag har valt att analysera förslagen av två anledningar. För det första har jag valt att undersöka deltagande som ett tillvägagångssätt för att stärka demokratin i EU. Alla förslag som tas upp i den här uppsatsen handlar om deltagande på olika sätt som demokratiseringsåtgärd. För det andra befinner sig EU i en tidpunkt där det är oklart hur den framtida politiska utvecklingen kommer att se ut. Förslagen är aktuella som möjliga förändringar i EU och är med andra ord väsentliga bidrag till framtidsdebatten.

Alla förslagen som tas upp i uppsatsen består av primärmaterial, det vill säga att de är hämtade direkt från den källa som tagit fram dem. Förslagen kommer från tre olika källor. Det första är den europeiska kommissionens förslag till vitbok⁴⁶ om EU:s kommunikationspolitik som är framtaget för att minska klyftan mellan EU:s medborgare och dess institutioner genom att skapa ett antal verktyg som ska generera kommunikation och offentlig debatt i hela EU-området. Vitboken är ett offentligt dokument som har getts ut av kommissionen och finns tillgänglig på kommissionens hemsida. Vitboken presenterades i februari 2006 och är föremål för remiss under sex månaders tid. Remissinstans är alla medborgare i EU som har möjlighet att via kommissionens hemsida yttra åsikter om vitbokens innehåll.

Det andra är det så kallade medborgarinitiativet som utgör artikel I-47 i del två i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa som inte godtogs av alla EU:s medlemsländer och därmed inte har antagits. Anledningen till att jag ändå har valt att ha med detta förslag trots att fördraget har förkastats är att det kan bli aktuellt igen. Planer finns att revidera vissa delar av

⁴⁶ Europeiska kommissionen publicerar Grönböcker och Vitböcker. Grönböcker är debattunderlag om ett specifikt område och är riktade till de parter som är berörda av området och böckerna kan i vissa fall ligga till grund för lagstiftning. Vitböcker är förslag till gemenskapsåtgärder inom ett specifikt område. Vitböckerna innehåller en sammanställning av förslag på specifika politikområden och utgör ett instrument att genomföra förslagen. (Europeiska kommissionens hemsida. http://europa.eu/documents/comm/index_sv.htm) (2006-04-12)

konstitutionen och låta den gå igenom en ny ratificeringsprocess och då kan medborgarinitiativet bli aktuellt igen. Kortfattat kan sägas att medborgarinitiativet innebär att minst en miljon människor tillsammans i ett antal länder får ta initiativ till att uppmana kommissionen att lägga fram ett specifikt förslag.⁴⁷ Artikel I-47 om medborgarinitiativet i konstitutionen saknar en längre text om dess innebörd. Detta förslag skapades på initiativ av Dr. Jürgen Meyer, ledamot i det tyska parlamentet Bundesdag samt ledamot i det EU-konvent som producerade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Jürgen Meyer har tillsammans med intresseorganisationen "Initiative and referendum institute" publicerat en längre text om hur han har tänkt sig att Artikel I-47 om ett medborgarinitiativ ska fungera.⁴⁸ Denna text kommer jag att använda mig av i analysen av medborgarinitiativet. Tonvikt bör dock läggas vid att detta inte är en officiell EU-text och det är möjligt att ett framtida medborgarinitiativ inte kommer att likna det som Meyer föreslår i texten.

För att dels få ytterligare bakgrundsinformation om arbetet i EU-konventet med förslaget om medborgarinitiativet och dels få kunskap om vilka argumenten i debatten för initiativet var har jag kontaktat och genomfört intervjuer med två svenska representanter i konventet. Dels Sören Lekberg som representerade Sveriges riksdag i konventet och dels Lena Hjelm-Wallén som representerade den svenska regeringen. Hjelm-Wallén och Lekberg var två av Sveriges tre ledamöter i konventet och de var delaktiga i arbetet med fördraget om en konstitution för Europa. Intervjuerna har således använts för att få bakgrundsinformation om hur Artikel I-47 skapades.

Den tredje demokratiseringsåtgärden som jag har valt att analysera består av material hämtat från den akademiska sfären. Heidrun Abromeit skriver i sin bok *Democracy in Europe – Legitimising politics in a non state polity* att beslutsprocesserna i EU lider av legitimitetsproblem.⁴⁹ Hon förespråkar att medborgarna måste bli mer delaktiga i beslutsprocesserna. För att skapa legitima beslutsprocesser föreslår hon att medborgarna utrustas med veto-rätter till vissa förslag. Genom att tillfråga medborgarna i folkomröstningar

⁴⁷ Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Ds 2004:52. Del 2, artikel I-47.

⁴⁸ Initiative and referendum institute, IRI, är ett forsknings och utbildningsinstitut som verkar för att bringa insikt hos politiker, den akademiska sfären, icke-statliga organisationer och allmänheten i Europa om teorier och praktisk användning av folkomröstningar samt medborgarinitiativ. Deras material är främst tillgängligt via deras hemsida, <http://www.iri-europe.org> (http://www.iri-europe.org/?category_id=3) (2006-04-22)

⁴⁹ Abromeit, Heidrun, 1998. *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. Sid. 4.

menar hon att EU: s demokratiska underskott kommer att reduceras.⁵⁰ Förslaget handlar således om direkt medborgerligt deltagande.

1.5 Källkritik

Källkritik handlar om att förhålla sig kritisk till det material som man avser att undersöka. Forskaren måste veta hur han eller hon ska bedöma sanningshalten i informationen och källkritiken används för att försöka ta reda på sanningen.⁵¹

Det finns fyra källkritiska principer som används för att bedöma sanningshalten i materialet.⁵² Äkthet; Äktheten handlar om huruvida källan är det som den utger sig för att vara. Det vill säga, källan får inte vara en förfalskning. Om det material som jag använder är förfalskat är naturligtvis svårt att bedöma, men jag har försökt minimera den risken genom att använda mig av primärmaterial som lätt kan kontrolleras. Tidssamband; Om det är lång tid mellan en händelse och den tid som källan berättar om händelsen finns skäl till tvivel av källan. Det material som jag använder är färskt och återberättar inte några händelser utan består av förslag på demokratiseringsåtgärder formulerade av källornas författare. Oberoende; Att materialet står för sig själv och inte är avskrift. Som ovan nämnt är materialet som undersöks primärmaterial och risken för avskrift är således minimerad. Tendensfrihet; Det ska inte finnas skäl att misstänka att källan ger en falsk bild av verkligheten.⁵³ Förslagen som undersöks kommer från olika sfärer och viss risk kan finnas att de som författat förslagen inte är tendensfria i hänseende att de är skrivna i egna eller politiska intressen. Jag undersöker de idéer som förslagen består av och bedömer dem och mitt intresse ligger inte på vem eller vilka som har formulerat dem och därmed inte heller i vilket intresse som de har författat dem.

1.6 Validitet och reliabilitet

För att garantera kvalitén på en vetenskaplig undersökning krävs att den uppfyller kraven på pålitlighet och giltighet, det vill säga hög *reliabilitet* respektive hög *validitet*. Reliabilitet innebär att samma undersökning ska kunna genomföras upprepade gånger och resultatet ska

⁵⁰ Ibid. Sid. 100.

⁵¹ Thurén, Torsten, 2005. *Källkritik*. Sid. 9.

⁵² Ibid. Sid. 13.

⁵³ Ibid.

vid varje tillfälle bli detsamma. Detta kräver att analysinstrumenten är pålitliga.⁵⁴ Det kräver också att all dokumentation som används i undersökningen är tillgänglig vid varje upprepningstillfälle.⁵⁵ Reliabiliteten i den här uppsatsen anser jag vara tryggad av två anledningar. För det första är allt material som används publicerat och tillgängligt för alla. Om jag eller någon annan forskare som vill genomföra samma analys av demokratiseringsförslag finns det inga hinder att få tag i materialet. För det andra, om man använder samma teoretiska utgångspunkter som jag använder och genomför analysen med hjälp av dessa anser jag det vara troligt att liknande tolkningar av materialet kommer att kunna göras. Givetvis finns alltid utrymme för olika tolkningar av materialet men om det angrips på samma sätt som jag gör med samma frågeställningar är detta tolkningsutrymme begränsat.

När det gäller en uppsats giltighet, det vill säga validitet skiljer man mellan intern och extern validitet. Den interna validiteten handlar om det man undersöker stämmer överens med verkligheten och om forskaren mäter det hon tror sig mäta.⁵⁶ Jag har i min undersökning valt ut tre demokratiseringsförslag på hur EU ska stärka demokratin. Frågan är hur pass väl de förslag som jag valt täcker in området av demokratiseringsåtgärder av EU som finns föreslagna. Givetvis finns det fler förslag på åtgärder, men jag har valt ett urval av dessa. Som jag ser det täcker de in de områden som jag avser att undersöka, det vill säga ökat deltagande och ökad kommunikation för att skapa en starkare demokrati. De förslag jag undersöker härstammar från ett brett fält, det vill säga europeiska kommissionen, den akademiska sfären och slutligen en icke-statlig organisation. Därmed är det stor bredd på förslagen och en stor del av fältet täcks in.

Extern validitet handlar om huruvida undersökningens resultat är generaliserbara på andra fall än det specifika fall som har undersöks.⁵⁷ Möjligheten att generalisera utifrån de resultat som jag kommer fram till har jag redan ovan diskuterat. För att kort återkoppla till den diskussionen argumenterade jag, att även om man kan ifrågasätta huruvida det finns unika fall, så är EU ett politiskt system som är uppbyggt och fungerar på ett sätt som på många punkter är olikt andra politiska system och generaliseringar av mina resultat på andra fall än EU är inte att föredra. För det andra menade jag att jag inte har för avsikt att använda mina

⁵⁴ Hartman, Jan, 2004. *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori*. Sid. 146.

⁵⁵ Yin, 1994. Sid. 36.

⁵⁶ Ibid. 35.

⁵⁷ Ibid. 36.

resultat på andra fall, det vill säga, det jag kommer fram till kommer jag inte att använda i syfte att generalisera.

2. Teori

I det här avsnittet kommer jag att presentera de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för analysen och redogöra för eventuell kritik av dem. Tre huvudbegrepp står i fokus för teoriavsnittet, demokrati, deltagande och deliberation.

2.1 Demokratibegreppet

När man ger sig in på en diskussion av demokratibegreppet är det lätt att fastna i ett resonemang huruvida man ska ta sig an demokratidefinitioner från en normativ position och betrakta demokratitypen som ett ideal eller om man ska använda sig av en existerande modell i en aktuell regim?

Robert Dahl beskriver problematiken med att analysera demokratiuttrycket enligt följande:

*”I uttrycken demokratisk pluralism och pluralistisk demokrati, kan man hänvisa demokrati till ett ideal eller en specifik typ av aktuell regim. Demokrati i idealform är en nödvändig förutsättning, för den bästa politiska ordningen, dock ej en tillräcklig förutsättning för att nå den bästa politiska ordningen”*⁵⁸

Dahl menar alltså att det är nödvändigt att utgå och sträva efter demokratiska idealtyper som ett av flera element i den bästa politiska ordningen. Dahl menar också att fördelen med ideal av demokrati är att de kan fungera som guide för att forma och omforma konkreta arrangemang, konstitutioner, metoder och politiska institutioner och de kan generera relevanta frågor och svar.⁵⁹ Detta är naturligtvis eftersträvansvärt och jag menar att det i den här undersökningen är nödvändigt att ha ett normativt förhållande till de idéer av demokrati som jag undersöker, främst av två anledningar. För det första, är det onödigt att begränsa demokratin till minimikrav och skala begreppet bara för att det ska vara möjligt att nå. Det är bättre att ha en måttstock med höga målsättningar och sedan försöka placera sig så bra som möjligt på måttstocken. För det andra är mitt undersökningsobjekt, EU, som tidigare nämnt svårdefinierat som politiskt system och liknande politiska system är svåra att finna.

⁵⁸ Dahl, Robert, 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. Sid. 4. (Egen översättning)

⁵⁹ Dahl, Robert, 2000. *On democracy*. Sid. 42.

Motsatsen till att utgå från ett normativt förhållande till demokrati är att bedöma ett politiskt system utifrån demokratin i de institutioner som upprätthåller systemet. Med ideal som mål för demokratin kommer alla politiska system att komma till demokratiska tillkortakommanden. Med en institutionell demokratisyn är utgångspunkten istället de minimikrav som måste vara uppfyllda för att systemet ska kunna sikta mot att bli så demokratiskt som möjligt. Enligt Robert Dahl utformas de minimikrav som krävs för att kunna skapa demokrati genom att studera existerande demokratiska stater och hur dess institutioner är formade. Detta kan antingen göras genom att studera hur staternas institutioner har förändrats i ett historiskt perspektiv, eller genom att studera stater som av större delen av allmänheten betraktas som demokratiska eller slutligen genom att försöka bygga upp en föreställning om en påhittad stat och genom att på så realistiskt sätt som möjligt försöka tänka sig vilka politiska institutioner som krävs för att nå de demokratiska målen.⁶⁰

Följande är förslag på institutioner som ska förkomma för att minimikravet för att skapa demokrati kan nås. *Valda beslutsfattare* innehar den statliga beslutsmakten, i storskaliga demokratier är dessa representativa. Dessa beslutsfattare väljs i *fria, rättvisa och återkommande val*. Medborgarna har rätten att *fritt uttrycka sig* utan att riskera att bli straffade, detta innefattar friheten att kritisera beslutsfattare, regeringen, det socioekonomiska tillståndet och den rådande styrande politiska ideologin. Medborgarna har *rätten att söka alternativ och oberoende information* från andra medborgare, tidningar, böcker och liknande. Dessutom ska sådan typ av information finnas tillgänglig och den ska vara oberoende från statlig kontroll. Medborgarna ska inneha *rättigheten att bilda oberoende organisationer* inklusive politiska partier och intressegrupper. Slutligen ska *ingen medborgare nekas en rättighet som tillåts andra medborgare* och som är nödvändig för att uppnå ovan nämnda institutioner.⁶¹

Den här undersökningen handlar inte om att analysera *en* stat utan om att analysera idéer för att skapa demokrati i ett politiskt system som är en sammansättning av stater. EU är en sammansättning av stater som alla tillgodogör de institutionella minimikraven på demokrati. Det är de demokratiska idéerna om hur demokratin ska stärkas i detta politiska system av demokratiska stater som är det centrala i de förslag som jag undersöker och hur de kan tänkas omforma existerande och konkreta institutioner som är av väsentlighet. Därför utgår inte jag

⁶⁰ Ibid. Sid. 84.

⁶¹ Ibid. 85-86.

från någon eller några staters demokratiska system när jag tar mig an demokratiseringsförslagen. EU:s politiska system är som tidigare nämnt olikt de politiska system som stater kan jämföras med och därav är inte en institutionell demokratisyn att föredra.

Den statsvetenskapliga demokratidebatten kan delas in i tre idealtypiska föreställningar om det demokratiska styrelseskicket, valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati och i en representativ demokrati kompletterar samtliga tre föreställningar varandra. Idealtypiska demokratiföreställningar består av två komponenter. Dels finns vissa värden som framhålls och dels finns en idé av hur demokratin ska fungera för att dessa framhållna värden ska realiseras.⁶² För att demokratins värden ska kunna realiseras behövs mekanismer som förverkligar dem. De tre ovan nämnda idealtypiska föreställningarna använder sig av tre olika mekanismer för att förverkliga det demokratiska värdet, dessa mekanismer är val, deltagande och samtal.⁶³

Vilka är då dessa demokrativärden som ska realiseras? En distinktion kan göras mellan interna och externa demokrativärden. De interna värdena är de värden som ett demokratiideal själv pekar ut som centrala och det är utifrån dessa värden som idealet ska prövas, det vill säga att idealets mekanismer, val, deltagande eller samtal, ska kunna resultera i de interna värdena. Externa värden å andra sidan är inte uttalade av teorin, utan de externa värdena är sådana typer av demokratiideal som uppnås ändå. Det som förväntas är att teorins uttalade demokrativärden uppnås, om sedan andra demokrativärden skapas är dessa enbart en bonus för sammanhanget. Med andra ord är det viktigt att ett demokratiideal tydligt uttrycker sina värden och att varje ideal förmår att producera dessa värden genom vald mekanism.⁶⁴

Den här undersökningen är avgränsad på så sätt att den inte avser att analysera traditionella valdemokratiska förslag för att demokratisera EU. Det är dock troligt att det finns en mängd förslag hur demokratin kan tänkas stärkas genom förändringar i valdemokratin. Exempel på ett sådant förslag skulle kunna vara åtgärder för att utkräva ansvar av beslutsfattare. Till exempel skulle en förändring kunna ske i röstningsförfarandet till europaparlamentet, i nuläget kan medborgarna bara rösta på ledamöter från det egna medlemslandet. För att ha

⁶² Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen, red. 2003. *Demokratis mekanismer*. Sid. 12.

⁶³ Ibid. Sid. 14.

⁶⁴ Ibid.

möjlighet att utkräva ansvar och avsätta ledamöter från andra medlemsländer krävs en förändring så att medborgarna får rösta på alla parlamentsledamöter. Anledningen till att jag väljer att inte studera denna typ av förslag är främst av utrymmesmässiga och tidsmässiga anledningar. Jag menar inte att dessa typer av åtgärder är av underordnad betydelse, jag har istället valt att analysera andra förslag på åtgärder. Fortsättningen på detta kapitel kommer således att behandla de två övriga idealtyperna av demokrati det vill säga deltagande och deliberativ demokratiteori.

De förslag som jag i analyskapitlet presenterar är åtgärder för att skapa förutsättningar att delta och kommunicera i EU-frågor och på så vis skapa engagemang. Förutsättningar att delta är dock beroende av att människor vill delta, för även om förutsättningarna finns betyder inte det att man vill utnyttja dem. Det måste således finnas orsaker till att delta. Därför har jag valt att innan jag presenterar den deliberativa respektive deltagande demokratin att förklara vad som orsakar deltagande.

Deltagandets orsaker består av resurser och incitament. Tre typer av resurser kan härledas, fysiskt kapital, humankapital och socialt kapital. Det fysiska kapitalet består av alla tillgångar som deltagaren innehar, allt från pengar till materiella ting till tid. Humankapital är det som kännetecknar en individs färdigheter såsom utbildning, kunskaper, kommunikations – och organisationskunskaper. Socialt kapital definieras som ett socialt nätverk, en social resurs.⁶⁵ Den som har tillgång till ett socialt nätverk ökar chansen till att han eller hon också kommer att rekryteras till någon form av politiskt deltagande. Nätverken binder samman deltagarna med större sammanhang och sannolikheten att delta i dessa sammanhang ökar.⁶⁶

Incitamenten för att delta måste utöver resurserna också finnas. Förutsättningen för deltagande är att man vill vara delaktig. Dessa incitament kan delas in i generella respektive selektiva incitament. De generella incitamenten till att delta är de förmåner som skapas av att varje individ bidrar till det allmänna bästa, men, eftersom samtliga individer kan ta del av det allmänna bästa utan att delta måste engagemang förklaras av att det finns en uppsättning selektiva incitament till att delta, incitament som ger varje deltagande förmåner som bara han eller hon får tillgång till genom att delta.⁶⁷ Diskussionen om incitamenten till att delta är en

⁶⁵ Ibid. Sid. 334.

⁶⁶ Ibid. Sid. 335.

⁶⁷ Ibid.

diskussion om den rationella människan. Förnuftet säger oss att inte delta om vi kan uppnå samma privilegier som om vi deltar, men eftersom individuellt deltagande existerar så bör det finnas drivkrafter att delta som skiljer sig mellan olika individer och som varje enskild deltagare kan få tillgång till, men endast genom eget deltagande.

2.2 Deliberativ demokrati

Den deliberativa idén sträcker sig tillbaka till Aristoteles, han tänkte sig den deliberativa idén som en aktivitet av politisk kraft och självstyre och de som klarar av att utföra deliberationen väl klarar också att upprätthålla självstyret. Aristoteles deliberativa demokrati förutsatte dock ett litet och homogent politiskt samhälle.⁶⁸ Dagens deliberativa ideal formades på 1980-talet och tog en plats bredvid de etablerade skolorna, deltagardemokratin och konkurrensdemokratin. Det deliberativa idealet tog strid med dessa tidigare uppfattningar hur ett demokratiskt styrelseskick bäst bör utformas. Ett politiskt system där kärnan utgörs av det rationella politiska samtalet introducerades.⁶⁹

Under senare tid är det främst Jürgen Habermas som förknippas med den deliberativa demokratin. Habermas skapade det som han kallar en diskursteoretisk deliberativ demokratimodell. Modellen syftar till ett styrelseskick där medborgarna styr sig själva genom deltagande och det enda legitima beslut som tas i en rättslig institutionaliserad lagstiftningsprocess är ett beslut som vunnit allas bifall i en fri diskussion.⁷⁰

Den deliberativa idén grundar sig på en demokratimekanism genom att samtala, diskutera och beslut tas på väl grundade argument. Ett beslut ska föregås av en grundligt diskuterad argumentation byggd på sakliga och rationella åsiktsbildningar.⁷¹ Deliberation är en process där individuella preferenser skapas, vilket betyder att ett samtal leder till att deltagarna skapar sig uppfattningar och åsikter i en specifik fråga. När ett idealförhållande råder ska den deliberativa processen resultera i deltagare som uppnår samförstånd kring preferenser och handlingsalternativ.⁷² I en konkurrensdemokrati eller deltagardemokrati är fokus på vilken typ av process som skapar kollektiva beslut. Den deliberativa demokratin värnar i stället om det

⁶⁸ Bohman, James. 2000. *Public deliberation*. Sid. 23.

⁶⁹ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 214.

⁷⁰ Eriksen, Erik Oddvar – Weigård Jarle. 2000. *Habermas politiska teori*. Sid. 143.

⁷¹ Hadenius, Axel. 2001. *Demokrati – en jämförande analys*. Sid. 64.

⁷² Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 214.

goda samtalet där åsikterna formas och det är inte förhandlingar eller omröstning som är centralt.⁷³

2.2.1 Den deliberativa demokratins institutioner

Grundläggande mekanism i den deliberativa processen är *samtalet*. Samtalet är tillsammans med förhandling och röstning ett av tre tillvägagångssätt när vi ska fatta ett kollektivt beslut i en demokrati. Förhandling och samtal skiljer sig från omröstningsförfarandet när ett beslut fattas då de båda kräver någon form av kommunikation.⁷⁴ Samtalet går ut på att omvandla eller skapa preferenser hos de delaktiga aktörerna. Målsättningen är att aktörernas preferenser förändras som ett resultat av samtalet. Samtalet förutsätter *ärlig argumentation*, en *förhandling* däremot kan bestå av hot och lögn för att till varje pris uppnå önskat resultat. Samtalet ska genomgående bestå av rationell argumentation, eller som Christer Karlsson skriver; ”Deliberation kan definieras som en process där aktörer genom kommunikation grundad på rationell argumentation, söker omvandla eller forma preferenser.”⁷⁵ Medvetenhet bör dock riktas mot vilken grad som en sådan rationell argumentation är möjlig, och om det inte alltid finns en viss risk att det goda samtalet istället leder till förhandling och kompromissförfarande istället för att alla aktörer efter att ha hört alla rationella argument har omvandlat sina preferenser och har samma åsikter, framförallt borde detta kunna ifrågasättas om samtalets aktörer består av personer med djupliggande värdestrukturer hämtade ur politiska ideologier.

Vad är det då som gör att aktörerna ändrar sin egen mening i det politiska samtalet så att enighet och kollektivt handlande blir möjligt. I samtalet spelar den rationella kommunikationen en viktig roll. Handlingar och argument måste vara väl motiverade för att man överhuvudtaget ska kunna ha några förhoppningar att få stöd för dem. Därför bör alla handlingar ha ett visst mått av allmänt drag, det vill säga något som är relevant för alla i det aktuella politiska sammanhanget.⁷⁶

Kraften att ändra individers ståndpunkter och planer vilar på denna rationella grund i den samtida deliberativa processen. Förutsättningen är dock varje individs frihet. Varje individs

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid. Sid. 219.

⁷⁵ Ibid. Sid. 220.

⁷⁶ Eriksen & Weigård, 2000. Sid. 154-155.

självständighet måste säkerställas och dess frihet respekteras för att tillräcklig kompetens kan uppnås som krävs för att vara en rationell deltagare i det politiska samtalet. Icke självständiga individers åsikter kan inte anses vara kvalificerade i ett beslutsförfarande.⁷⁷

I det ideala demokratiska samtalet resulterar samtalet i ett beslut som inte är taget med hjälp av mekanismer såsom röstning eller förhandling. Beslutet är helt och hållet en produkt av en rationell argumentering och deltagarna har uppnått samma åsikt i frågan vilket gör att beslutet är taget i samförstånd. Om samtalet äger rum mellan medborgare och representanter för medborgarna krävs att representanterna är lyhörda för medborgarnas preferenser. Det krävs med andra ord öppna kanaler mellan beslutsfattare och medborgare för att samtalet ska kvalificeras som demokratiskt.⁷⁸ Man kan här tala om en vertikal tvåvägskommunikation mellan medborgare och beslutsfattare. Det vill säga, dialogen förs nedifrån medborgarna och upp till beslutsfattarna och tvärtom. En horisontell dialog är ett samtal mellan aktörer på samma nivå, mellan medborgare eller mellan beslutsfattare. En dialog mellan beslutsfattare utan allmän insyn är av låg demokratisk karaktär och kan betecknas som elitdiskussion.⁷⁹

För att ha en mer realistisk hållning till processen kan det behövas en mer anspråkslös syn på det politiska samtalet. Demokratisk deliberation i samförhållande med andra demokratiska mekanismer, såsom val eller deltagande bör vara en process som åsikter formas av och inte nödvändigtvis bör handla om att nå slutgiltiga beslut. Det handlar snarare om att lägga en grund för ett beslut och därav kan en deliberativ process följas av en annan mekanism, till exempel röstning.⁸⁰

2.2.2 Den deliberativa demokratins effekter

Den deliberativa processens inverkan på demokrati kan delas upp i effekter dels på individnivå och dels på systemnivå. Med detta menar jag att effekterna av deliberationen är olika beroende på om man analyserar individer eller systemet, med systemeffekt menas den kollektiva demokratiska effekt som nås. Om vi talar om effekter på individnivå är det främst *preferensförändringen och åsiktsförändringen* som är grundläggande. Preferensförändring innebär att varje individ som deltar i samtalet tar till sig av de övriga individernas argument

⁷⁷ Ibid. Sid. 155.

⁷⁸ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 221.

⁷⁹ Ibid. Sid. 222.

⁸⁰ Karlsson, 2001. Sid. 59.

och skapar sig en förståelse för dem och deras syn på den fråga som samtalas om. Genom att lyssna på alla individer och deras argument förändras synen på den aktuella frågan såtillvida att alla individer uppnår samma åsikt. Preferensförändring är förutsättningen för att den deliberativa processen ska resultera i *samförstånd*.⁸¹ Det perfekta samtalet ska avslutas med ett konsensusbeslut. Samförståndet i en beslutsprocess där alla rationella argument har diskuterats bidrar till en upplyst förståelse, det vill säga en förståelse och medvetande om andra individers situation.⁸² Konsensusbeslutet som är taget genom en förädling av de samtalande deltagarnas preferenser har till avsikt att främja det allmänna bästa.⁸³

Denna form av kollektiv viljebildning som Habermas väljer att kalla processen kräver att individernas frihet respekteras för att de kan klassas om rationella diskussionsdeltagare.⁸⁴ Det är när individerna i samtalsprocessen har blivit autonoma aktörer och när de inte påverkas i form av tvång eller taktiskt beteende som processen kan betecknas som kvalificerad.⁸⁵

Effekter på systemnivå är förlängningen av effekter på individnivå. Individens preferensförändring ska leda till att det *allmänna bästa främjas*. En samtalsprocess som har resulterat i ett beslut taget i samförstånd antas accepteras av alla. Samförståndet uppnås när alla argument har framförts. Det vill säga att individerna har förändrat sina åsikter så att alla tycker lika och de kan då fatta ett konsensusbeslut trots att de från början tyckte olika. När den deliberativa processen präglas av samförstånd uttryckt i konsensusbeslut taget av aktörer vars autonomi och frihet kan säkerställas kan vi tala om att processen är *legitim* och det demokratiska legitimitetsvärdet uppfylls. Demokratisk legitimitet är med andra ord ett värde som anses vara ett alster av en deliberativ process.⁸⁶ Demokratin i det politiska systemet stärks om individerna godkänner och inte motsätter sig besluten. Den demokratiska legitimiteten är således beroende av till vilken grad som politisk makt rättfärdigas och motsvaras av medborgarnas intressen.⁸⁷

Bristen på legitimitet i besluten är ett av EU: s hårt anförda demokratiproblem. En beslutsprocess i EU som har föregåtts av samtal och diskussion är en möjlig åtgärd. Frågan är

⁸¹ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 218.

⁸² Hadenius, 2001. Sid. 64

⁸³ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 218.

⁸⁴ Eriksen & Weigård, 2000. Sid. 154-155.

⁸⁵ Ibid. Sid. 157.

⁸⁶ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 218

⁸⁷ Eriksen & Weigård, 2000. Sid. 161.

dock om legitimiteten skulle uppfattas som hög av EU: s medborgare. Bedömningen av ett deliberativt förslag för att öka legitimiteten i EU bör således även beakta hur förslaget kan tänkas att uppfattas och inte bara hurvida det är en korrekt samtalsprocess som föreslås.

Vad skulle då de deliberativa effekterna kunna tillföra den Europeiska Unionen i strävan att stärka demokratin? I ett komplext politiskt system som EU är med avsaknad av en central fristående maktapparat i form av lagstiftande institution och en gemensam europeisk identitet är den deliberativa processen ett verktyg att skapa integration genom meningsutbyte och förändrade synsätt.⁸⁸ Genom en öppen samtalsprocess mellan EU: s medborgare och mellan medborgare och institutioner kan en integrationsprocess tänkas skapas och genom denna process öppna upp för förståelse. En upplyst förståelse som innebär insikt i övriga medlemsländers medborgares tradition, historia eller tro.

För att nå ett gränsöverskridande samtal i syfte att generera förståelse och skapa debatt, opinion och offentligt bemyndigande av den politiska makten krävs någon form av offentligt rum. Förslag som syftar till ökad medborgerlig kommunikation i EU bör således ha en plan där det ingår var kommunikationen ska äga rum och hur den ska ske. Avsaknaden av sådana offentliga rum gör att den deliberativa demokratis möjligheter sätts ur spel och möjligheterna till opinionsbildning och upplyst förståelse går om intet. Möjliga offentliga rum kan vara Internet, media i form av tv och tidningar. Försiktighet att upphöja dessa former av kommunikationsverktyg bör dock tillämpas då dessa medium idag framförallt består av diskussion på elitnivå och som dessutom ofta är marknadsdrivna.⁸⁹

2.2.3 Den deliberativa demokratis hinder

När undersökningar av genomförda deliberativa processer har genomförts finns ett antal frågetecken att beakta. Främst handlar dessa om på vilket sätt som deltagarna har kommit fram till ett beslut. Risk finns att alla relevanta argument inte har tagits upp till diskussion, med hänseende till att deltagarna i olika grad är villiga att föra fram sina argument och en möjlig snedfördelning av argumenten föreligger.⁹⁰ Vidare kan ifrågasättas om den förändring av deltagarnas åsikter verkligen är ett resultat av *rationell argumentering* eller om det är

⁸⁸ Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik, 2000. *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* Sid. 256-257.

⁸⁹ Ibid. Sid. 266.

⁹⁰ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 272.

någon annan orsak som lett till åsiktsförändring.⁹¹ Till exempel kan tillgången till information om den aktuella frågan ha påverkat deltagarna. I ett perfekt samtal ska det bara vara de rationella argumenten som ligger till grund för beslutet och kan inte den ideala samtalssituationen garanteras föreligger risk att andra externa faktorer har haft påverkan.⁹²

Även den deliberativa processens legitimitetsskapande konsekvens kan ifrågasättas. Ett beslut taget i samförstånd antas vara präglad av hög legitimitet. Problemet som föreligger grundar sig i hur man kan säkerställa att det verkligen är ett konsensusbeslut där acceptansen för beslutet är hög, även hos de som inte fick sina åsikter genomförda. Så frågan är om det deliberativa samtalet även skapar de demokratiska värden som det sägs göra.⁹³

Dessutom bör det beaktas att det är troligt att deltagarna i det deliberativa samtalet agerar olika och samtalets effekter är beroende på under vilka *omständigheter* som samtalet sker. Exempel på sådana omständigheter kan vara hur grupsammansättningar i samtalet ser ut, om deltagarna känner samhörighet, har en viss grundläggande gemensam samhällssyn. Troligt är att människor som känner varandra också visar mer hänsyn i en diskussion och är mindre benägna att söka konflikt.⁹⁴

Kritiken mot den deliberativa demokratin kan sammanfattas i att den ideala *samtalssituationen är mycket svår att säkerställa* beroende på en rad faktorer. Ett förslag som syftar till att skapa ett mer demokratiskt EU via deliberativa åtgärder får naturligtvis mycket svårt att tillfredsställa den ideala samtalssituationen. Alltför många störningsmoment borde rimligtvis föreligga. Snarare handlar det om att försöka komma en bit på vägen mot den ideala kommunikationen och vid analys av sådana förslag bör fokus riktas mot vilka demokratiska värden som är tänkta att uppnå och på vilket sätt de ska nås.

2.3 Deltagande demokrati

Idén att låta medborgarna få ett ökat deltagande i politiken än det deltagande som utövas vid val fick ett uppsving på 1960-talet. Dock härstammar de nutida deltagarteorierna från idéer formade av Jean-Jacques Rousseau och Jon Stuart Mill.⁹⁵ Förutom att deltagande var ett

⁹¹ Ibid. Sid. 275

⁹² Ibid. Sid. 281-282.

⁹³ Ibid. Sid. 278.

⁹⁴ Ibid. Sid. 286.

⁹⁵ Ibid. Sid. 142

tillvägagångssätt att ge uttryck för sina synpunkter tillsammans med jämlika deltagare menade de att deltagande har utbildande effekter. Det vill säga, för att kunna delta i det politiska systemet är varje deltagare tvungen att skaffa sig tillräcklig kunskap för att deltagandet ska vara meningsfullt, dessutom resulterar deltagandet i sig att ytterliggare kunskap tillgodogörs. Social kompetens och respekt mot jämlikar ansågs vara resultatet av ett ökat deltagande vilket gjorde individerna mer lämpade att leva i relation till varandra.⁹⁶ 1960-talets uppsving grundade sig till viss del på dessa idéer. Det representativa styrelseskick som samhället var uppbyggt på ansågs skapa okunniga och ointresserade individer och en allmän uppfattning att medborgarna var politiskt inkompetenta och präglade av samhället. Medborgarna antogs dock utvecklas av ett ökat deltagande vilket skulle göra dem mer demokratiska och politiskt medvetna.⁹⁷

En direkt koppling kan här göras till ett av EU: s demokratiproblem. Frågan är om den allmänna uppfattningen är att EU: s medborgare saknar intresse och kunskap om EU och tar detta sig i uttryck via lågt valdeltagande och liten grad av EU-debatt bland unionens medborgare. Dåtidens botemedel var att skapa nya former av deltagande vilket skulle öppna upp deltagandet och undvika dåliga beslut, öka den politiska stabiliteten. Demokratin skulle stärkas med ökat deltagande.⁹⁸

För att deltagandet i sig som process ska kunna anses vara demokratiskt är deltagandets möjligheter det centrala. Robert Dahl menar att en fullständig deltagardemokratisk process är demokratisk om den genomgående präglas av för medborgaren jämlika och adekvata möjligheter att uttrycka sina preferenser.⁹⁹ Jämlik behandling av medborgare är ett grundläggande demokratiskt kriterium.¹⁰⁰

2.3.1 De deltagardemokratiska institutionerna

Den deltagardemokratiska processen delas vanligtvis in i två former av deltagande aktiviteter; deltagande som påverkansförsök (indirekt deltagande) och direktdemokratiskt deltagande.¹⁰¹

⁹⁶ Ibid. Sid. 127.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid. Sid. 127-128.

⁹⁹ Dahl, 1982. Sid. 6.

¹⁰⁰ Karlsson, 2001. Sid. 75-76.

¹⁰¹ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 21.

Direkt deltagande innebär att makten inte enbart ska vara delegerad till valda representanter. Det representativa beslutsförfarandet och dess institutioner behöver dock inte upphävas bara för att det direkta deltagandets utrymme ska utvidgas. Exempel på direktdemokratiska åtgärder är när medborgarna själva fattar politiska beslut, till exempel på arbetsplatser, i grannskapssammanslutningar eller i folkomröstningar.¹⁰² Syftet är att gemensamma medborgerliga angelägenheter ska engagera fler medborgare, dock ska detta engagemang ske inom ramarna för den representativa demokratin.¹⁰³ Jag tolkar det som ett komplement till traditionellt representativt beslutsförfarande.

Om man med fullständigt direkt deltagande menar att alla EU:s medborgare ska delta i alla beslut är detta en utopi och inte ens med ett normativt förhållningssätt till demokrati är det möjligt att ställa sådana krav på ett politiskt projekt med så många deltagare som EU har. Även om folkomröstningar är ett direktdeltagande verktyg ser jag det som mer intressant att studera innebörden av ett direkt deltagande i EU. Vilka beslut är det som ska tas med hjälp av folkomröstningar och hur och när de ska ordnas.

Det indirekta deltagandet kan ses som ett försök att göra det medborgerliga deltagandet möjligt i storskaliga politiska projekt. Indirekt deltagande handlar om att anskaffa sig politiskt inflytande. Detta indirekta deltagande tar sig i uttryck genom att försöka påverka de som besitter den politiska makten, det vill säga beslutsfattarna. I definitionen ingår att medborgarna får uttrycka sina preferenser i de beslut som fattas. Det indirekta påverkansdeltagandet utförs med syftet att få det politiska systemet i rörelse i en önskvärd riktning. Den centrala frågan är huruvida systemet kan vara responsivt i förhållande till medborgarnas intressen i fråga om politikens innehåll.¹⁰⁴ Exempel på indirekta deltagaraktiviteter är när medborgare försöker påverka beslutsfattarna genom demonstrationer, namninsamlingar eller remissförfaranden.

Detta tolkar jag som att för att få en givande process av indirekt politiskt inflytande genom påverkan krävs en form av lyhördhet och öppenhet hos beslutsfattarna för att medborgarnas

¹⁰² Ibid. Sid. 19.

¹⁰³ Ibid. Sid. 326.

¹⁰⁴ Ibid. Sid. 325.

preferenser ska nå fram. Tanken är att vidga de deltagande formerna från det klassiska deltagandet såsom röstning och kampanjarbete till ytterligare medborgaraktiviteter.¹⁰⁵

2.3.2 De deltagardemokratiska effekterna

Likt den deliberativa demokratin effekter innefattar även deltagardemokratin effekter på dels individnivå och dels systemnivå. Effekterna på individnivå handlar om att uppnå ett *självförverkligande genom ökad kompetens*. Genom deltagande tar inte bara individen del av besluten, individen är också en del av att fatta besluten och därför måste hon skaffa sig kunskap och argument.¹⁰⁶ Därmed resulterar ett ökat deltagande i den politiska processen i en stärkt förmåga att delta, den enskilde individens kontroll över sin egen situation nås bara genom att själv delta i beslutsprocessen. Dessutom resulterar ett ökat deltagande till att individerna lär sig ta hänsyn till andra individer och det gemensamma bästa. Aktiva medborgare antas kunna hävda sina intressen i högre grad och därmed motverka elitism, deltagande som sker underifrån skapar tryck på politiker.¹⁰⁷ Med andra ord blir individerna bättre demokrater av att delta eftersom deltagandet resulterar i toleranta och aktiva medborgare. Följden av deltagandet blir att rättvisa beslut tas vilket stärker individen ännu mer och den blir mer kompetent och deltagandet väntas stiga ytterligare.¹⁰⁸

Den deltagande demokratin bör ses som ett komplement till traditionell valdemokrati, och i teorin påpekas också att politiska representanter är en förutsättning på storskalig nivå. Dock bör den enskilde individen delta så mycket som möjligt och helst delta fullt ut på lokal nivå för att öva i demokrati för att kunna göra bra bedömningar av representanternas arbete.¹⁰⁹

Vad den deltagardemokratiska teorin vill uppnå är medvetna medborgare som inte tvekar att delta när de anser att det behövs. Ett ökat engagemang är viktigt och helst ska engagemanget ske på så hög nivå som möjligt vilket ger stärkt legitimitet åt fattade beslut. Att aktivt få utöva

¹⁰⁵ Ibid. Sid. 325.

¹⁰⁶ Ibid. Sid. 110.

¹⁰⁷ Hadenius, 2001. Sid. 63.

¹⁰⁸ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 143.

¹⁰⁹ Pateman, Carole, 1970. *Participation and democratic theory*. Sid. 110.

demokrati handlar således inte bara om att uttrycka sina åsikter, utan också att utveckla individerna och skapa socialiserande och utbildande effekter.¹¹⁰

När vi ser på deltagandet som ett komplement till valen handlar det om deltagandets effekter på *systemnivå* istället. De traditionella valen anses inte vara en tillräcklig mekanism för att uppnå responsiva beslutsfattare. Deltagandet ska påverka makthavarna genom att medborgarna får uttrycka sina åsikter om beslutens innehåll och på detta sätt skaffar sig makthavarna information om allmänhetens intressen och behov och deltagande blir en mekanism för att nå en förhöjd representation.¹¹¹ Således handlar deltagande på systemnivå om att ge medborgarna nya kanaler utöver valen att framföra sina åsikter och göra makthavarna mer responsiva.¹¹²

Hur kan då ett ökat deltagande antas stärka demokratin EU? Som jag ser det finns *två* möjliga effekter som kan påverka demokratin i EU. För det första är EU:s medborgare i behov av *kunskap och förståelse* av hur unionens politiska system fungerar och vad kommande förslag innebär. Grundläggande EU-kunskap är en bristvara. När Eurobarometer efter folkomröstningarna om EU-konstitutionens godkännande genomförde eftervalsundersökningar ställdes ett antal fundamentala frågor om konstitutionens innebörd. Svaren på frågorna från medborgarna visade på bristande sakkunskap. Kan ett ökat deltagande skapa utbildande effekter och ge grundläggande kunskap är detta välkommet och ger tyngre legitimitet i folkets åsiktsaggregering vid folkomröstningar. För det andra kan ett ökat deltagande leda till *opinionsbildande effekter* vilket ger det styrande institutionerna uppfattning om medborgarnas vilja och åsikter och kan därmed föreslå åtgärder som har en större folklig förankring samt bättre *representation* och klyftan mellan medborgare och beslutsfattare reduceras.

2.3.3 Den deltagande demokratin hinder

Ett antal problem med deltagardemokratin bör man ha i åtanke när den studeras. För även om den kan tänkas stärka demokratin finns det inneboende dilemman som kan ge motsatt effekt. Dels finns risken att en *icke jämlik process* förekommer. Aktörer med stora resurser har naturligtvis lättare att mobilisera sig och skaffa mer makt. En sådan ojämlikhet i politiken

¹¹⁰ Hadenius, 2001. Sid. 63.

¹¹¹ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 325.

¹¹² Ibid. Sid. 328.

skulle kunna leda till förtroendeproblem.¹¹³ Till exempel kan tänkas att en alltför stor koncentration av makt över medierna hos en aktör kan leda till påverkan av deltagandet i olika riktningar.

Vidare kan påstås att den vanlige medborgaren saknar tillräcklig *politisk kompetens* för att kunna ta ställning vid beslutsfattande och kvaliteten på besluten riskerar att bli alltför otillräcklig. Risken finns även att den rationella medborgaren först och främst ser till sina egna intressen. Dessutom kanske individen missar att se till helhetsbehovet och det allmänna bästa vilket urholkar kvaliteten ytterligare.¹¹⁴

Att alla människor vill delta kan inte tas för givet. Troligtvis saknar många människor intresse för vissa frågor eller kanske till och med helt saknar politiskt intresse. Många vill bara delta i en beslutsprocess som de själva anser är viktig och fruktbar för sina egna preferenser. Dessutom är det inte tänkbart att alla människor anser sig ha tid att ägna sig åt politik. Dels krävs att man skaffar tillräcklig information för att sätta sig in i den aktuella frågan och sen gäller det att ta sig tid att verkligen utöva själva deltagandet. Det är svårt att definiera vilka medborgerliga plikter alla har, men dessa kan knappast sträcka sig till att schemalägga medborgare för att kunna utföra dem.¹¹⁵ Slutligen kan ifrågasättas huruvida det är *rimligt* att all den tid som krävs för att genomföra ett givande deltagande står i proportion till *nyttan* av vad som genereras av det.¹¹⁶

Med ovan redogjorda kritik kan man ifrågasätta om det överhuvudtaget är realistiskt med ett ökat deltagande i EU. Vore det inte mer simpelt att överlåta politiken åt politikerna. Detta är en svår balansgång. Först och främst bör ett ökat deltagande ses som ett komplement till traditionell valdemokrati och inte som ett substitut. Dessutom, om de tänkta deltagardemokratiska värdena till någon mån kan uppnås bör även externa värden genereras och valdemokratin stärks.

¹¹³ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 116.

¹¹⁴ Ibid. Sid. 117.

¹¹⁵ Ibid. 119.

¹¹⁶ Ibid.

2.4 Sammanfattning

Den deliberativa och deltagande demokratin står varandra nära, båda teserna handlar om att på olika sätt skapa förutsättningar för ett ökat medborgerligt engagemang i det politiska systemet. I detta avsnitt ska jag bringa klarhet i teorierna genom att dels förklara dess likheter och vad som skiljer dem åt och dels redovisa teoriernas viktigaste element i tabellform.

Skillnader

- *Konsensus*. I det deliberativa samtalet ska ett beslut vara resultat av samförstånd mellan deltagande aktörer. Indirekt eller direkt deltagande förutsätter inte samförstånd i beslutet, deltagarna behöver alltså inte ändra sina preferenser bara för att nå ett beslut.
- *De deltagande mekanismerna*. I den deliberativa demokratin sker deltagandet genom samtal mellan aktörer. I den deltagande demokratin sker deltagande genom att indirekt eller direkt påverka makthavarna och visa sina åsikter genom mekanismer såsom till exempel omröstningar, demonstrationer eller namninsamlingar.
- *Integration*. Den deliberativa processen kräver kommunikation eftersom deltagandet sker genom samtal. Därför förväntas deltagarna i samtalet med varandra att uppnå förståelse för varandras livssituation vilket skapar medvetande för andra deltagares åsikter i specifika frågor. Denna integrationsskapande roll saknas i de direkta och indirekta mekanismerna av deltagande.

Likheter

- *Ökad medborgerlig kompetens*. De båda teoriernas effekter på individnivå handlar om att skapa medvetna medborgare och öka individernas kompetens om det politiska systemet.
- *Representation*. Genom deliberativa processer såsom samtal och diskussion mellan medborgare och mellan medborgare och beslutsfattare uppnås opinionsbildande

effekter och möjligheten till folklig förankring i besluten är större. Likaså skapas opinionsbildning i de direkta och indirekta deltagande mekanismerna.

- *Från småskalighet till storskalighet.* Både den deliberativa och deltagande demokratin skapades i småskaliga samhällen där närheten till beslutsfattande institutioner var påtaglig. I denna miljö kan de både teorierna och dess institutioner verka utan beroende av andra mekanismer. I dagens politiska system som till exempel EU, är detta inte en reell möjlighet, både den deliberativa och deltagande demokratin kan inte verka självständigt utan får ses som komplement till traditionell valdemokrati.

I tabell 2.1 sammanfattas de viktigaste elementen i respektive teori.

Tabell 2.1. Den deliberativa och deltagande demokratins viktigaste element.

I den ideala demokratin är det den beslutande samtalsdemokratin som eftersträvas. Denna process är dock svår att realisera i storskaliga politiska system och de tre övriga processerna får ses som mer realistiska.

De båda teorierna har effekter dels på systemnivå och dels på individnivå. I de övre fälten redovisas individeffekter och i de undre redovisas systemeffekter.

Dessa frågor ställs i den empiriska analysen i syfte att dels undersöka vilka demokratiidéer som förslagen präglas av och dels om dess effekter är rimliga.

De deliberativa samtalsprocesserna	
<p>Förberedande elitdiskussion.</p> <p>En horisontell beslutsförberedande dialog mellan beslutsfattare.</p> <p>Ingen medborgerlig inblandning.</p>	<p>Beslutande elitdiskussion</p> <p>En horisontell dialog mellan beslutsfattare som resulterar i att ett beslut fattas.</p> <p>Ingen medborgerlig inblandning.</p>
<p>Förberedande samtalsdemokrati</p> <p>En vertikal dialog mellan beslutande eliter och medborgare som en förberedelse för ett beslut genom till exempel omröstning.</p> <p>Medborgerlig inblandning.</p>	<p>Beslutande samtalsdemokrati</p> <p>En vertikal dialog mellan samtliga aktörer, det vill säga eliter och medborgare. Dialogen resulterar i beslut utan inblandning av kompletterande beslutsmekanismer.</p> <p>Medborgerlig inblandning.</p>
De deltagande processerna	
<p>Direkt deltagande</p> <p>Medborgarna deltar direkt i beslutsprocessen genom till exempel folkomröstningar</p>	<p>Indirekt deltagande</p> <p>Medborgarna utövar påverkan på beslutsfattarna genom till exempel namninsamlingar, remissförfarande, demonstrationer och medborgarinitiativ</p>
<p>Den deliberativa demokratins effekter</p> <p>En förändring av individernas preferenser sker till följd av att alla rationella argument har framförts i samtalet.</p> <p>Individens förändrade preferensformering leder till samförstånd bland aktörerna. Ett konsensusbeslut accepteras av alla.</p>	<p>Den deltagande demokratins effekter</p> <p>Genom deltagande ökar individens politiska kompetens.</p> <p>Individerna skapar tillsammans opinionsbildning vilket ska resultera i responsiva beslutsfattare och förhöjd representation.</p>
Kritiska analysfrågor som ställs till det empiriska materialet	
<ul style="list-style-type: none"> • Vem deltar/kommunicerar • Vad samtalas om • I vilka frågor sker deltagandet • Vilka är de förväntade effekterna av åtgärderna • I vilka former sker deltagandet/kommunikationen • Är deltagandet i proportion till nyttan • Vem får initiera deltagandet 	

3. Analys

Analysen inleds med att studera Europeiska kommissionens förslag till vitbok för att skapa en kommunikationspolitik i EU. Förslaget analyseras utifrån den deliberativa demokratiteorin. Därefter följer två förslag med syfte att skapa ett ökat medborgarligt deltagande. Det första är det så kallade medborgarinitiativet och syftar till indirekt deltagande. Det andra handlar om att skapa direkt deltagande genom att utöka antalet folkomröstningar i EU. Förslagen undersöks utifrån den deltagande demokratiteorin.

3.1 Det kommunikativa Europa?

Det första av demokratiseringsförslagen som jag analyserar är Europeiska kommissionens förslag till vitbok för att skapa en kommunikationspolitik i EU. Förslaget antogs av kommissionen den första februari 2006 och den är ett av verktygen i den av kommissionen tidigare presenterade ”Plan D för debatt, dialog och demokrati” som syftar till få en bred debatt om EU. Den uttalade tanken med vitboken är att den ska fungera som ett medel för att reducera avståndet mellan EU och dess medborgare, kommissionen ser kommunikation i Europa som en demokratifråga¹¹⁷

Vem är det som ska kommunicera i kommissionens förslag? Följande citat är en av de inledande fraserna i EU-kommissionens vitbok om EU: s kommunikationspolitik och den förklarar på vilket sätt det finns ett kommunikationsproblem i EU:

”Kommunikation är i alltför hög grad en Bryssel-angelägenhet. Den har mer gått ut på att tala om för folk vad EU gör än att lyssna på medborgarnas synpunkter”¹¹⁸

Man menar att det råder en ”kommunikationsklyfta” mellan EU och dess medborgare samt att den kommunikation som hittills har rått endast varit enkelriktad, från EU: s institutioner till medborgarna, något som inte är förenligt med en sund demokrati. Enligt EU-kommissionen kräver demokrati en tvåvägskommunikation och man menar att demokrati bara kan fungera

¹¹⁷ Europeiska Kommissionens hemsida. http://ec.europa.eu/index_sv.htm (2006-04-12)

¹¹⁸ Europeiska Kommissionen, 2005. *Vitbok om EU: s kommunikationspolitik*. Sid. 4.

om medborgarna vet vad som sker och kan delta fullt ut i processen.¹¹⁹ Metoden som förslås råda bot på detta fenomen är en *fördjupad och decentraliserad dialog*¹²⁰.

Den kommunikation som eftersträvas i vitboken ska utövas mellan allmänheten och de politiska beslutsfattarna och mellan medborgarna själva. Det talas inte om dialog mellan EU:s institutioner, utan i all dialog ska medborgarna vara delaktiga, antingen från medborgare till medborgare eller mellan medborgare och beslutsfattare. EU:s framtida kommunikationspolitik ska alltså inte karaktäriseras av någon form av elitdiskussion utan snarare en dialog med ständig folklig förankring enligt kommissionens förslag. Samtliga EU:s medborgare är inbjudna i dialogen och alla samhällsskikt ska få fullständig information om EU och alla ska vara säkra på att EU-institutionerna lyssnar på deras synpunkter och problem.¹²¹

Beslutsfattarna väntas bli mer lyhörda gentemot den dialog som förs av allmänheten. EU:s framtida kommunikationspolitik ska alltså gå från *envägskommunikation* till *tvåvägskommunikation* och denna dubbelriktade dialog ska vara *horisontell* mellan medborgare och inte mellan de styrande eliterna och den ska vara *vertikal* mellan medborgarna och institutionerna. Inledningen med en klar önskan från kommissionen om vilken riktning och på vilken nivå som kommunikationen äga rum ser vi en argumentation med klara kopplingar till de deliberativa teoretiska resonemangen om att alla ska ha samma möjligheter att delta i samtalet och man talar om att förflytta diskussionerna från elitnivå ner till en bred folklig förankring.

Vad ska samtalas om? Konkret om vad som EU:s medborgare ska samtala med varandra om ger inte vitboken några exempel eller svar på. Övergripande handlar det om att skapa en offentlig debatt i EU-området. I dagens EU menar kommissionen att medborgarna utövar sina politiska rättigheter i nationella och lokala frågor och den politiska debatten stannar inom nationernas gränser.¹²² Men alla beslut som påverkar medborgarnas vardag fattas inte bara på regional eller nationell nivå, många politiska beslut fattas på EU-nivå och därför behövs en EU-debatt för att det som kommissionen kallar för "*främlingskap i förhållande till Bryssel*"

¹¹⁹ Ibid. Sid. 2.

¹²⁰ Ibid. Sid. 4.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

ska reduceras.¹²³ Kommissionen menar att det finns intresse att föra in den europeiska dimensionen i nationella debatter och att medborgarna saknar ”något” i den politiska debatten på nationell nivå. Vad detta ”något” består av framgår inte, men det handlar om ett erkännande av den europeiska dimensionen och en mer trovärdig debatt.¹²⁴ Vad som är en trovärdig debatt definieras inte och vad som ska debatteras diskuteras inte. Kommissionen väljer att kort konstatera att ett offentligt rum behöver utvecklas där EU: s roll ska diskuteras. Nationella myndigheter, det civila samhället och EU: s institutioner ska tillsammans arbeta för att skapa detta offentliga rum.¹²⁵

Diskussionen som kommissionen för i vitboken är ett tydligt drag av att man försöker införliva den deliberativa idéns förslag om vad som är en nödvändig förutsättning för kommunikationen. Kommissionen hävdar att det finns ett främlingskap till Bryssel i allmänhet och att avsaknaden av ett offentligt rum är orsaken till detta främlingskap. I undersökningens teorikapitel argumenterades att ett offentligt rum är ett sätt att skapa integration genom upplyst förståelse och med upplyst förståelse menas en medvetenhet om andra medborgares livssituation. Förvisso nämns i vitboken att det finns många mötesplatser där medborgarna kan lära känna varandra och diskutera varandras intressen. Men det är inte av integrationssyfte som kommissionen menar att det offentliga rummet ska skapas utan för att medborgarna ska minska den allmänna besvikelsen över politiken. Med andra ord, det offentliga rummet kommer att göra medborgarna mer välvilligt inställda till Bryssel och EU: s beslutsfattare. Det politiska engagemanget startar när medborgarna utbyter synpunkter och kommer till insikt om varandras problem, och det är det som ska vara syftet med ett offentligt rum, inte hur EU ska bli mer populärt genom att människor får prata om EU-frågor.

Vilka former av kommunikation? Hur har då Europeiska kommissionen tänkt sig att den framtida kommunikationen ska vara utformad, hur ska den praktiseras för att uppnå syftet med tvåvägskommunikation och lyfta in europadimensionen i den nationella debatten? Del två av vitboken är utformad som en handlingsplan för åtgärder som ska genomföras i samarbete med EU-institutioner, medlemsstaterna och det civila samhället. Handlingsplanen är uppdelad i fem områden som ska åtgärdas för att nå kommunikationsmålen.¹²⁶

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid. Sid. 5.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

Att skapa gemensamma principer. För att nå en gemensam kommunikationspolitik menar kommissionen att en uppsättning principer måste garanteras. Det handlar om att kunna säkerställa yttrande – och informationsfrihet, delge alla medborgare tillräckligt med information för att kunna vara delaktig i kommunikationen. Vidare anses att allas åsikter måste respekteras i den offentliga debatten och slutligen ska medborgarna få möjlighet att föra dialog med beslutsfattarna.¹²⁷ I sann deliberativ demokratisk anda talar kommissionen om att garantera medborgarnas frihet, men man uttrycker också att medborgarna ska delges information. Att EU – institutionerna *delger* information innebär vertikal envägskommunikation där institutionernas responsivitet inte behöver garanteras.

Åtgärder för att uppnå de gemensamma principerna ska fastställas i en *uropeisk stadga* eller en *uppförandekod för kommunikation*. Principerna i stadgan eller uppförandekoden ska sedan frivilligt åtföljas av alla aktörer (EU-institutioner, nationella, regionala och loka myndigheter samt icke-starlige organisationer). Huruvida en sådan stadga eller uppförandekod för kommunikation ska upprättas ska ventileras i ett *webbaserat medborgarforum* som ska vara öppet för allmänheten i sex i månader. Forumet ska kompletteras med offentliga debatter och medlemsstaterna uppmanas att främja sådana debatter på nationell nivå. När dessa processer är genomförda kommer kommissionen att presentera resultatet och sedan överväga om ett instrument i form av stadga eller uppförandekod ska föreslås.¹²⁸ Kärnan i den deliberativa demokratin är preferensformering. Förslaget om offentliga debatter och medborgarforum är åtgärder som syftar till skapa argumentation och föra fram olika åsikter för att deltagarna ska forma åsikter och uppfattningar i frågan, med andra ord vill man skapa preferensformering hos medborgarna.

Att ge medborgarna redskap för ökat inflytande. Europeiska kommissionen menar att det krävs redskap i form av debattforum och informationskanaler för att medborgarna ska kunna få tillgång till information och möjlighet att lämna synpunkter. Idag saknas tillräcklig information om EU: s institutioner och politik för att kunna delta i den offentliga debatten, därför menar kommissionen att förbättrad samhällsutbildning är ett grundläggande redskap för bättre information. Utbildande funktioner såsom tillgång till EU-information via Internet och utbytesprogram för ungdomar ska leda till bättre samhällsutbildning och fungera som

¹²⁷ Ibid. Sid. 5-6.

¹²⁸ Ibid. Sid. 6.

redskap för att öka inflytandet i EU.¹²⁹ Ökad samhällsutbildning ska kompletteras med försök att föra medborgarna närmare varandra och närmare de offentliga institutionerna. Detta ska genomföras genom att skapa förbindelser mellan medborgarna och ge dem en större roll i beslutsprocessen. Dessutom vill man att det civila samhällets organisationer ska driva gränsöverskridande projekt och ordna offentliga debatter. Medborgarna ska komma närmare de offentliga institutionerna genom att institutionerna ska bli mer lyhörda, öppna och tillgängliga. Detta är dock något som man menar måste genomsyra hela EU-området, såväl nationella, regionala och loka myndigheter som EU: s institutioner ska vara delaktiga i detta arbete och motverka envägskommunikation.¹³⁰

Att arbeta med media och ny teknik. I vitboken konstaterar Europeiska kommissionen att EU uppfattas som anonymt och avsaknad av en tydlig identitet och att medborgarna behöver hjälp att förstå varför EU-politiken angår dem. Därför måste medborgarna få tillgång till allmän information för att uppfatta det som kommissionen kallar den europeiska dimensionen i politiken. Två tillvägagångssätt för att förmedla den allmänna informationen till medborgarna betonas i vitboken. Dels lägger man ansvar på europeiska medier att fylla informationsluckan och dels vill man via Internet skapa forum för samhällsdebatter, sända webbaserade tv-sändningar med inblick i institutionernas arbete. För att alla ska kunna delta i informationssamhället ska EU arbeta för ökad tillgång till Internet och förbättrad IT-kunskap.¹³¹ Återigen ser vi viljan att skapa ett offentligt rum för kommunikationen, och media samt ny teknik är exempel på platser som pekas ut för kommunikationen.

Men den form av media som föreslås handlar om att utöka informationen till medborgarna via tv-sändningar från verksamheten i EU-institutionerna, det vill säga att medborgarna ska kunna få förståelse av det jobb som bedrivs i EU genom att studera det på tv. Frågan är väl snarare om detta inte är ytterliggare en form av envägskommunikation av vertikal karaktär. Istället för dialog mellan medborgarna och EU: s institutioner vill man utbilda medborgarna i EU: s verksamhet.

När det gäller övriga medier som inte drivs av EU föreslår kommissionen att EU-institutionerna ska undersöka vilken form av material som de ska förse med och som är

¹²⁹ Ibid. Sid. 7.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid. Sid. 9.

relevant i syfte att anpassa informationen till olika länders befolkningsgruppers behov.¹³² Detta är återigen ett tecken på envägskommunikation. Man vill *välja ut* den information som medborgarna ska få ta del av i tidningar, tv och radio och EU-institutionerna tillsammans med medieaktörerna ska bestämma vad som är relevant för medborgarna att få information om. Medborgarna behöver inte vara delaktiga i processen att anpassa informationen som de ska få ta del av.

Europeiska kommissionens vilja att göra medierna till ett offentligt rum för dialog motsäger sig viljan att reducera envägskommunikationen, det vill säga den kommunikation som sker från EU: s institutioner och beslutsfattare och som tas emot av allmänheten. Frågan är också om medierna som offentligt rum i EU hjälper till att skapa meningsutbyten och upplyst förståelse om andra medlemsländers medborgare. Eftersom majoriteten av medierna i Europa är nationella eller regionala och inte alleuropeiska borde det vara tvivelaktigt om de skulle ägna stora delar av sitt utrymme informera allmänheten om annat nyhetsstoff än det som berör mottagarna av informationen.

Att bättre känna av opinionsströmningar. Kommissionen menar att de traditionella tillvägagångssätten att förstå den allmänna opinionen på har försvagats eftersom allt färre människor är delaktiga i politiska partier och valdeltagandet sjunker. Därför vill man använda andra verktyg för att känna av opinionsströmningarna. För att mäta opinionen i Europa vill man därför sprida resultaten av de undersökningar som Eurobarometer genomför och följa upp resultaten med offentliga diskussioner mellan EU: s institutioner och det civila samhället. Detta vill kommissionen komplettera med någon form av nätverk mellan nationella experter inom opinionsforskning så att de kan utbyta arbetsmetoder, samt upprätta ett oberoende övervakningscentrum för den allmänna opinionen inom EU som ska kartlägga och göra analyser av EU-opinionen.¹³³ Denna åtgärd måste ses med positiva ögon ur deliberativ och deltagande synvinkel. Kommissionen har insett att den representation som den traditionella valdemokratin genererar inte är tillräcklig och måste kompletteras med andra kanaler för att få en bättre representation och folklig förankring i besluten.

¹³² Ibid. Sid. 10.

¹³³ Ibid. Sid. 11.

Det sista området i handlingsplanen för att nå kommunikationsmålen är *att göra jobbet tillsammans*. Med detta menar kommissionen att för att skapa ett offentligt rum för kommunikation krävs att alla aktörer stöder idén. Stort ansvar läggs på medlemsstaterna och dess regeringar som måste använda nationella kanaler för att öppna upp för EU-debatt. Man föreslår debatter i de nationella parlamenten med EU-anknytning som ska sändas i radio och tv, till detta uppmanas de politiska partierna att engagera sina medlemmar i EU-frågor.¹³⁴

Detta ska kompletteras med samarbete över nationsgränser och mellan myndigheter som arbetar med offentlig kommunikation för att utbyta erfarenheter och kunskap och ett utökat samarbete mellan kommissionen och Europaparlamentet för att stärka informationsutbudet till medborgarna.¹³⁵

Vad förväntar sig Europeiska kommissionen uppnå med förslaget om en vitbok om EU: s kommunikationspolitik? Det övergripande resultatet som kommissionen förväntar sig av förslaget är att reducera avståndet till medborgarna genom att uppmana alla deltagare, medborgare, EU-institutioner, nationella myndigheter och parlament samt lokala aktörer att bidra med idéer om hur detta kan ske.¹³⁶ En ökad debatt och dialog mellan medborgarna och mellan medborgare och beslutsfattare väntas uppnå om vitbokens åtgärder implementeras, och dessa debatter och dialoger ska karaktäriseras av tvåvägskommunikation vilket garanteras genom att EU: s institutioner och beslutsfattare kommer att lyssna på allmänhetens synpunkter och problem.¹³⁷ Denna typ av process där medborgarna deltar fullt ut i någon form av tvåvägskommunikation är tecken på sund demokrati enligt kommissionen och demokratin är avhängig av medborgare som är medvetna om vad som sker och som ges möjlighet att delta.¹³⁸

3.1.1 Deliberativ demokrati i vitboken

En mängd åtgärder för att skapa en bättre kommunikation i EU föreslås i vitboken om EU: s kommunikationspolitik. Till vilken grad sammanfaller då dessa åtgärder med den deliberativa demokratin idéer av en samtalsprocess.

¹³⁴ Ibid. Sid. 12.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid. Sid. 2.

¹³⁷ Ibid. Sid. 4.

¹³⁸ Ibid. Sid. 2.

- **Tvåvägskommunikation.** Att kommunikationen i EU ska vara dubbelriktad för att den ska vara meningsfull verkar kommissionen ha uppfattat. Genomgående talas om lyhördhet och responsivitet för att garantera en god kommunikation. Medvetenheten om tvåvägskommunikationens väsentlighet är påtaglig, men det saknas idéer om hur den ska uppnås. Vid ovan genomförda granskning visar det sig istället att kommunikationen snarare har karaktären av information. Information som kommer från beslutsfattarna i EU: s institutioner och skickas till EU: s medborgare. Den är i vissa fall riktad och vad som ska informeras om avgör källan, det vill säga beslutsfattarna. Att tvåvägskommunikation är en viktig del för att nå önskvärda effekter av samtalsprocessen är förefaller kommissionen vara medveten om. Men trots att tvåvägskommunikation är återkommande i vitboken finns inte några strukturerade åtgärder hur den ska bli en del av kommunikationsprocessen. Den vertikala kommunikationen som kommissionen förespråkar saknas i åtgärderna och tenderar istället att vara enkelriktad. Den samtalsprocess som kommissionen föreslår misslyckas därför att motsvara de idéer som en demokratisk samtalsprocess ska bestå av. Dialogen i förslaget består av information från eliterna till medborgarna. Den medborgerliga inblandningen i kommunikationen är begränsad och kommunikationen syftar inte till att förbereda eller fatta ett beslut.
- **Ökad medvetenhet genom integration.** Tidigare i den här undersökningens teorikapitel argumenterades att deliberativa processer är ett verktyg för att skapa integration i EU genom meningsutbyte och förändrade synsätt, en integrationsprocess som leder till en form av upplyst förståelse för andra medlemsländers medborgares traditioner, historia och tro. För att göra detta argumenterades att ett offentligt rum behövs.

Detta har EU-kommissionen tagit fasta på i vitboken och man menar inledningsvis att kommunikationen idag är isolerad till nationella rum och EU-frågor diskuteras ur nationell synvinkel och man konstaterar att det inte finns tillräckligt med mötesplatser där invånare från olika medlemsstater kan mötas och diskutera gemensamma intressen.¹³⁹ Kommissionen gör med andra ord klart att det saknas offentliga rum och att sådana behövs och Internet förutspås vara ett framtida offentligt rum.

¹³⁹ Ibid. Sid. 4.

Det mest grundläggande problemet med att skapa ett offentligt rum på Internet med hjälp av olika forum för dialog borde vara att de språkliga begränsningarna skapar hinder för dialog över nationsgränserna vilket gör att diskussioner om EU-frågor kommer att handla om det som rör allmänheten på nationell nivå. Att förvänta sig en integrationsprocess i form av upplyst förståelse är inte att förvänta sig enbart för att det offentliga rummet är tillgängligt för alla. Mängden av olika språk är troligtvis det största problemet för att skapa kommunikation som sträcker sig över nationell nivå och detta är naturligtvis ett problem som kommer att fortsätta existera och därför behövs ytterligare idéer hur den upplysta förståelsen för andra medborgare ska kunna skapas. Detta är ett problem som kommissionen inte väljer att kommentera i förslaget till vitbok.

3.1.2 Förslagets rimlighet

Är det rimligt att kommissionens förslag till vitbok kommer att uppfylla de deliberativa demokratieffekterna?

I den ideala samtalsituationen ska samtliga rationella argument ha framförts i diskussionen annars föreligger risk för snedfördelning av argumenten. Detta är av hög grad gällande när det handlar om den föreslagna kommunikationspolitiken i EU. För det första är det uppenbart att alla medborgares argument inte kommer att diskuteras. Viljan, tiden och tillgången till de rum (Internet, konferenser och media) där kommunikationen kan tänkas äga rum saknas troligtvis bland en stor del av möjliga samtalsdeltagare. Kommer den framtida kommunikationspolitiken att skapa åsiktsförändringar som är ett resultat av rationell argumentering eller finns andra orsaker som lett till nya åsikter? I till exempel ett offentligt rum där diskussioner mellan medborgare från olika länder träffas för att samtala kan samtalen leda till ökad förståelse för varandras levnadssituationer och därmed preferensformering. Men de är svårt att bortse från yttre omständigheter utan för det offentliga rummet, till exempel resor eller egen efterforskning som kan vara orsaken till de förändrade preferenserna. Det ideala samtalet påverkas således av yttre omständigheter och det är svårt att avgöra hur mycket av individernas förändrade åsikter som kan tillskrivas samtalsprocessen.

Ovanstående kritik är av normativ karaktär och är troligtvis hinder som aldrig går att bortse från om man ska försöka nå en perfekt deliberativ process. Frågan är om Europeiska

kommissionens förslag till kommunikationspolitik ens är i närheten av lösa dessa problem och kvala in sig på en rimlighetskala.

Min uppfattning är att så inte är fallet, detta av tre anledningar. För det första, vissa förutsättningar till dialog ger kommissionen förslaget, men allt som oftast är det oklart hur dessa ska konkretiseras. Om det inte finns *konkreta åtgärder* presenterade kan man då överhuvudtaget tala om att idéerna är genomförbara? Avsaknaden på åtgärder gör att kommunikationspolitiken stannar vid idéer. För det andra är risken att de som kommer att delta i kommunikationen inte är representativa för medborgarna. Det vill säga att snedfördelningen av argumentationen kan komma att bli ett problem om det är så att vissa inte väljer att delta eller inte har möjlighet att delta.

För det tredje föreslår kommissionen dels att dialogen ska gå via medierna, men man problematiserar överhuvudtaget inte vad media har för intressen av dialogen. Media kan vara styrt av dels ideologiska värden men också av marknadsmässiga intressen. Detta är inte bara ett mediaproblem, utan ett resursproblem. I början av teorikapitlet talade jag om resurser och incitament som orsaker att delta. Media är en aktör med resurser att delta. Andra sådana aktörer kan till exempel vara lobbyorganisationer. Återigen, verkligheten är att alla inte har samma möjligheter att delta och då kommer argumenten vara snedfördelade och representationen vara hotad. Det kommer alltid att finnas aktörer med starkare inflytande än andra, detta är inget nytt, dock verkar inte kommissionen se det som ett problem och det kommenteras inte. Det vill säga, en samtalssituation, nödvändigtvis inte en ideal sådan, är svår att nå och de yttre omständigheternas påverkan är likaså överhängande. Effekternas rimlighet begränsas således av att kommunikationen riskerar att bli en horisontell elitdiskussion där de som redan har starkt inflytande och resurser deltar utan medborgerlig inblandning.

3.2 Det deltagande Europa?

I föregående avsnitt presenterade jag ett förslag från Europeiska kommissionen som syftar till att skapa samtal mellan medborgare i EU och mellan medborgare och beslutsfattare. Förslaget handlar om att skapa en förbättrad demokrati genom utökad kommunikation. I följande avsnitt avser jag att undersöka två andra förslag som syftar till att stärka EU-demokratin.

Medborgerligt deltagande i beslutsprocessen har sitt ursprung i Athens klassiska demokrati och är den mest grundläggande formen av demokrati. I följande två deltagardemokratiska förslag gestaltas deltagande på två sätt. Det första förslaget som jag tar upp handlar om rätten till ett medborgarinitiativ. Ett medborgarinitiativ är ett verktyg för att genom indirekt deltagande påverka beslutsfattarna att anta en specifik fråga på dagordningen. Det andra förslaget handlar om ett direkt deltagande i beslutsprocessen genom att öka antalet folkomröstningar i vissa EU-frågor.

3.2.1 Medborgarinitiativet

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa publicerades 2004 och var tänkt att träda i kraft i november 2006. Fördraget måste godkännas av samtliga EU-länder för att kunna verkställas, detta misslyckades i och med att Frankrike och Nederländerna valde att rösta mot upprättandet av en konstitution.¹⁴⁰ I dagsläget råder oklarhet vad som ska ske med fördraget, om det ska förkastas, omarbetas eller utsättas för en ny ratificeringsprocess vid ett senare tillfälle. På grund av dessa oklarheter när det gäller konstitutionens framtid har jag valt att ändå ta med ett förslag i konstitutionen, även om konstitutionen för tillfället är bordlagd så finns möjligheten att den kan implementeras vid ett senare tillfälle och därför är det av vikt att analysera dess innehåll.

Artikel I-47 i del 2 av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa heter ”Principen om deltagardemokrati”. Punkt fyra i artikeln handlar om medborgarnas rätt till initiativ i beslutsprocessen och är formulerat enligt följande:

”Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsländer, får ta initiativ att uppmana kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa konstitutionen. Bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för att lägga fram ett sådant medborgarinitiativ, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgarna som lägger

¹⁴⁰ EU-upplysningen. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____11293.aspx (2006-04-23)

fram förslaget måste komma ifrån, skall meddelas i en europeisk lag.”¹⁴¹

Förslaget är med andra ord en rättighet för EU - medborgare att tillsammans försöka påverka kommissionen att ta upp ärenden på dagordningen som de anser borde handläggas. Mer exakt vad medborgarinitiativet innebär finns inte i preciserat i fördraget. Det saknas uppgifter om hur många länder de en miljon medborgarna ska komma från och det saknas förklaringar om vilka typer av förslag som ska behandlas.

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa arbetades fram av ett konvent av delegater från de olika medlemsländerna. Konventet diskuterade de tidigare fördrag som EU bygger på och föreslog sedan ändringar. Förslaget om medborgarinitiativet lades fram för konventet av Jürgen Meyer som representerade tyska Bundesdag.¹⁴² Meyer har tillsammans med den icke-statliga organisationen ”Initiative and referendum institute” (i fortsättningen betecknat ”IRI”) arbetat fram och publicerat ett förslag mer exakt hur medborgarinitiativet ska användas. Denna publikation framställdes alltså inte vid EU-konventet utan är på egen hand skapat av Meyer och IRI. Den fortsatta analysen av medborgarinitiativet utgår från Meyers och IRI: s text *The European constitution. Bringing in the people*.

Vem ska delta? I den korta text som artikeln om medborgarinitiativet finns beskrivet i fördraget om en konstitution står bara att minst en miljon medborgare i ett betydande antal länder krävs för att skapa ett initiativ. Enligt Jürgen Meyer är det enbart medborgare i EU-länder som ska få vara delaktiga, det räcker inte med att vara bosatt i EU-området. Detta gör att det krävs cirka 0.3% av EU: s medborgare för att väcka ett initiativ. Dock ska inte fler än 250.000 medborgare eller 20 % av initiativtagarna få komma från samma land. Det råder alltså en begränsning i antal deltagare från samma land som får delta. Vad menas då med ”ett betydande antal länder”? Enligt Meyer är cirka fem till åtta länder ett betydande antal, detta antal är tillräckligt för att som Meyer menar få ”en transnationell dimension på initiativärenden”.¹⁴³

¹⁴¹ Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, 2004. Del 2, artikel –47. Sid. 52.

¹⁴² Intervju med Sören Lekberg, Svenska riksdagens representant vid EU-konventet. 2006-03-21.

¹⁴³ Kaufmann, Bruno – Filliez, Fabrice (Red.) 2004. *Meyer Jürgen. The European constitution. Bringing in the people*. Sid. 26- 27.

0,3 % av EU: s medborgare är en väl liten andel som krävs för att ett initiativ ska bli föremål för behandling av kommissionen. Att det dessutom räcker med att mindre än hälften av EU: s 25 medlemsländer ska vara delaktiga i godkännandet är anmärkningsvärt. Meyer menar att risk för dominans från ett medlemsland måste undvikas och därför ska som tidigare nämnt inget medlemsland stå för mer än 25 % eller 250 000 av godkännanden.¹⁴⁴ Detta kommer att motverka dominansen från en enskild stat, men det innebär också att många medborgare kommer att uteslutas från att vara en del av medborgarinitiativet. När en medlemsstats kvot på 20 % är uppfylld exkluderas resterande andel av medborgarna vilket gör att man aldrig kommer att få veta hur många i en viss stat som verkligen står bakom ett visst initiativ. Därmed är det svårt att veta hur pass stor den folkliga förankringen för initiativet är. Även de som saknar tillgång till de elektroniska medel, i förslaget föreslås till exempel Internet som ett sådant, kommer att exkluderas i processen.

I vilka frågor får medborgarinitiativet användas? Medborgarinitiativets utrymme att agera är givetvis väsentligt. Om det ges möjlighet att ta upp alla frågor utan begränsning blir naturligtvis medborgarinitiativet en viktig maktfaktor. Med sådan avsaknad av begränsningar skulle initiativet kunna användas för att till exempel avsätta ledamöter i europeiska kommissionen. Jürgen Meyers förslag innehåller dock en viss begränsning, han vill inte att det ska finnas en förteckning av ärenden som inte får tas upp. Eftersom medborgarinitiativet handlar om att ge ett förslag till kommissionen som de ska ta upp på sin dagordning begränsas medborgarinitiativet till de frågor som kommissionen har befogenhet att handlägga.¹⁴⁵ Kommissionen har ensamrätt att fatta initiativ inom EU: s första pelare som innefattar frågor om den inre marknaden, fri rörlighet av varor och tjänster, jordbruks-, miljö-, konkurrens-, handels-, och regionalpolitik samt frågor som rör den Ekonomiska och monetära unionen, EMU.¹⁴⁶ Det är med andra ord förändringar inom dessa områden som medborgarinitiativet kan lämna förslag till kommissionen om.

Hur ska deltagandet ske? Att en miljon medborgare från fem till åtta länder tillsammans ska komma överens och samla in allas godkännande till förslag väcker en del frågor om hur initiativet ska kunna genomföras. Enligt Meyers förslag till medborgarinitiativ ska de en

¹⁴⁴ Ibid. Sid. 27

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Tallberg, Jonas, 2001. *EU: s politiska system*. Sid. 64.

miljon medborgarnas godkännande samlas in med hjälp av elektroniska hjälpmedel, förslagsvis med hjälp av Internet. Varje enskilt medlemsland ska sedan sköta administrationen med att verifiera dessa signaturer. Insamlingen av signaturer föreslås pågå mellan åtta till sexton månader. Registrerade initiativ ska stödjas ekonomiskt av EU för att kunna fullgöras.¹⁴⁷ Oklart är det dock i vilket syfte som varje initiativ ska få ekonomiskt stöd från EU, det framgår inte av förslaget vad pengarna ska användas till, om de är avsedda för att skapa opinion för ett initiativ eller om de ska användas för att implementera ett initiativ. Vidare menar Meyer att det bör finnas någon form av kommitté som ska ha rätten att dra tillbaka initiativ, argumentet för en sådan kommittés existens är att om till exempel europaparlamentet föreslår ett liknande förslag eller ett ännu bättre, fyller inte initiativet någon funktion och bör därför dras tillbaka.¹⁴⁸ Förslag som stöds av en miljon invånare kommer alltså inte per automatik att tas upp på kommissionens dagordning utan måste först bli godkända av kommittén.

Det finns med andra ord två sätt som medborgarnas förslag kan exkluderas på. Dels att förslaget är ett område som Europeiska kommissionen inte handhar. Kommissionen befogenheter begränsar rätten till initiativ. Dels kan initiativförslag exkluderas av någon form av kommitté. Även om Jürgen Meyer menar att detta bara är ett sätt att undvika att ett förslag som lagts av en annan institution ska läggas igen så finns det ingenting i hans text som säger att kommittén som bestämmer vilka förslag som ska exkluderas kan välja att dra tillbaka ett initiativ av andra anledningar. Jag menar att dessa två frågor är anmärkningsvärda ur deltagardemokratiskt synvinkel. En initiativrätt hos folket blir ganska uddlös om det är alldeles för lätt att negligera vissa initiativ innan de nått dagordningen. Förvisso är det rimligt att det finns någon form av instans som filtrerar initiativen för att undvika en beslutsprocess av ett förslag som redan finns i till exempel Europaparlamentet. Dessa typer av instanser är vanligtvis förekommande vid liknande initiativ i andra sammanhang till exempel i den svenska kommunallagen där fullmäktige ska besluta om ett folkinitiativs fortlevnad.¹⁴⁹ Jag menar dock att det är av vikt att den kommitté som ska bestämma vilka initiativ som ska accepteras måste få klara direktiv hur bedömningen av varje initiativ ska ske och att kommitténs befogenheter måste vara oomstridda för att undvika tolkningsproblem när ett initiativ får dras tillbaka. Sådana direktiv ges inte i Meyers förslag.

¹⁴⁷ Kaufmann, Bruno – Filliez, Fabrice (Red.) 2004. *Meyer Jürgen. The European constitution. Bringing in the people.* Sid. 27.

¹⁴⁸ Ibid. Sid. 28.

¹⁴⁹ Samråd efter folkinitiativ, Ds 2004:4. Sid. 8.

3.2.2 Deltagande demokrati i förslaget till ett medborgarinitiativ

I uppsatsen teorikapitel argumenterades att deltagande kan ha effekter dels på individnivå och dels på systemnivå. I förslaget till medborgarinitiativ går att utläsa tänkbara effekter på båda nivåerna. En ökad kunskap och förståelse hos individen om det politiska systemet är en deltagardemokratisk individeffekt. Opinionsbildande effekter vilket ger beslutsfattarna uppfattning om medborgarnas vilja och synpunkter är en påverkan på representation och således en systemeffekt.

- Kunskap och förståelse. För att vara en av dem som engagerar sig och skriver på ett medborgarinitiativ måste man för att ha kunnat bilda sig en uppfattning ha skaffat sig kunskap och förståelse i det enskilda ärendet. Men det är ingen garanti för att man ska söka djupare information och införskaffa kunskap om EU. Den kunskap som tillgodogörs handlar bara om det enskilda ärendet och kommer inte leda till djupare insikt om EU: s politiska system i större grad. Dessutom kan man inte räkna med någon ökad kunskap och förståelse för större delen av medborgarna eftersom det bara krävs 0,3 % av EU: s medborgare för att ett medborgarinitiativ ska nå dagordningen. Större delen av befolkningen kommer inte att vara delaktig och därmed inte tillgodogöra sig ytterligare EU-kunskap.

Men, det är inte kunskap och förståelse för politiken som är den huvudsakliga effekten Meyer vill uppnå med initiativet. Han vill skapa en legitim beslutsprocess i EU genom att lyfta in folket i den. Genom att ha en folklig förankring anses besluten vara legitima. I den deltagande demokratiteorin talar man dock om de individuella effekterna av deltagande, det vill säga kompetenta och bättre demokratiska medborgare. Den enskilde individen skaffar sig kontroll över sin levnadssituation genom att delta i de politiska processerna och aktiva kunniga medborgare antas kunna hävda sina intressen och skapa ett tryck på politiker underifrån. Av dessa deltagardemokratiska idéer ser vi ingenting av i förslaget till ett medborgarinitiativ. Anledningen är att Meyer inte utgår från medborgarna och de individuella effekterna av deltagande. Han utgår från att besluten i EU måste fattas i en mer legitim process och en sådan skapas av att ta in folket i den. Kunskap och förståelse på individnivå kan kanske ändå komma att bli en effekt som jag ovan kommenterat, men denna effekt kan i så fall inte ses

som ett internt värde i förslaget om ett medborgarinitiativ utan får ses som ett en extra demokratisk tilldelning, det vill säga ett externt demokratiskt värde.

- **Opinionsbildning.** Medborgarinitiativet kan tänkas ha opinionsbildande effekt. Om en miljon av EU:s medborgare skriver under ett förslag som de anser vara föremål för europeiska kommissionen att behandla har det skapats en opinion som ej kan bortses från och måste beaktas. Problem kan dock uppstå när man undersöker vem och varför opinionen har skapats. I uppsatsen teorikapitel argumenteras att deltagandets orsaker består av resurser, resurser som bland annat består av fysiskt kapital i form av tillgångar. För att skapa opinion och samla minst en miljon medborgare krävs stora ekonomiska tillgångar. Det handlar trots allt om att någon eller några aktörer är källan till ett förslag och att dessa sedan ska övertyga tillräckligt många för att få det behandlat och för detta krävs finansiella resurser.

Sveriges riksdags representant vid EU-konventet där fördraget om upprättande av en konstitution för Europa skapades, Sören Lekberg, hävdar att resurstillgången för att skapa opinion aldrig var föremål för diskussion i konventets arbete. Han menar dock att antalet aktörer som skulle kunna lyckas med det är begränsade. Endast de som har tillräcklig makt över medierna skulle vara möjliga opinionsbildare. Lekberg menar att några andra tillvägagångssätt att skapa opinion än via medierna för ett initiativ saknas.¹⁵⁰ Opinionsbildning är möjligt med hjälp av medborgarinitiativet i den politiska processen, dock menar jag att stor försiktighet och noggrannhet bör tillämpas när man undersöker vilka incitamenten till deltagandet är.

Det förefaller således vara svårt att engagera det antal medborgare som krävs för att lyckas driva igenom ett medborgarinitiativ. Den direkta följdfrågan blir då varför det föreslås ett medborgarinitiativ i fördraget om en konstitution för Europa om det saknas möjligheter för dess genomförande.

3.2.3 Är förslaget rimligt?

I Jürgen Meyers publicerade text där han beskriver hur medborgarinitiativet är tänkt att fungera hävdar han att idén om ett medborgarinitiativ i en framtida konstitution har blivit en

¹⁵⁰ Intervju med Sören Lekberg, Svenska riksdagens representant vid EU-konventet. 2006-03-21.

”succé”. Han skriver att ingen har ifrågasatt förslaget och det finns inga publicerade uppmaningar att det borde förkastas.¹⁵¹ Dock menar Sören Lekberg att förslaget om ett medborgarinitiativ aldrig bereddes, och det fanns med i konstitutionens första utkast utan att ha diskuterats. Lekberg menar att presidiet i EU-konventet, konventets högsta beslutande organ, godkände förslaget utan invändningar eftersom det sågs som ett demokratiskt förgyllande av konstitutionen. Dessutom menade presidiet att förslaget är harmlöst eftersom de trodde att inga medborgarinitiativ skulle komma att väckas.¹⁵²

Svenska regeringens representant vid EU-konventet, Lena Hjelm-Wallén bekräftar att ingen debatt om förslagets rimlighet fördes. Även hon menar att ledamöterna och presidiet ansåg att förslaget sågs som ett ”demokratiskt förgyllande” av konstitutionen men att ”ingen vet hur det ska kunna realiseras.” Hjelm-Wallén menar även att det är svårt att stärka demokratin i EU och förslag av sådan karaktär saknas. Av den anledningen ifrågasätts inte demokratiseringsåtgärder när de presenteras på grund av rädsla att deras rimlighet och realiserbarhet kritiserats alltför hårt och sedan förkastas förslagen som ogenomförbara.¹⁵³

Förutom att de vanligaste invändningarna mot medborgerligt deltagande såsom att det saknas intresse för att starta ett medborgarinitiativ och att det inte finns tillräckligt med tid att engagera sig i frågan kan två invändningar mot dess rimlighet skildras.

- Står deltagandet i proportion till nyttan. Detta är naturligtvis en högst subjektiv fråga, de som verkligen brinner för en specifik fråga kan säkert vara beredda att ägna all tid och kraft åt att försöka samla ihop och övertyga en miljon människor i ett antal länder. Men om man frågar sig hur pass troligt det är att ett initiativ som har en miljon anhängare verkligen tar sig igenom en hel beslutsprocess är det inte säkert att deltagande haft någon betydelse. Dels finns risken att den kommitté som beslutar vilka initiativ som ska acceptera väljer att exkludera det. Dels finns risken att det aldrig tar sig vidare från Europeiska Kommissionens dagordning, bara för att ett förslag diskuteras av kommissionen finns ingen garanti att det genomförs.

¹⁵¹ Kaufmann, Bruno – Filliez, Fabrice (Red.) 2004. *Meyer Jürgen. The European constitution. Bringing in the people.* Sid. 26.

¹⁵² Intervju med Sören Lekberg, Svenska riksdagens representant vid EU-konventet. 2006-03-21.

¹⁵³ Intervju med Lena Hjelm-Wallén, Sveriges regerings representant vid EU-konventet. 2006-03-29.

Om det visar sig att det är alldeles för omständligt för ett medborgarinitiativ att leda till beslut kommer många medborgare inse att det är meningslöst att engagera sig eftersom nyttan av engagemanget är alldeles för liten.

- Vem kan realisera medborgarinitiativet? Den resurstillgång som krävs för att genomföra det som krävs för att lyckas skapa ett medborgarinitiativ saknas hos majoriteten av medborgarna och därmed utesluts rimligheten i ett initiativ där medborgarna är källan. Snarare handlar det om att de som besitter tillräcklig makt att kunna övertyga tillräckligt många medborgare kommer att kunna få till stånd ett initiativ. Det är anmärkningsvärt att denna fråga inte diskuterades vid det EU-konvent där fördraget om en konstitution för Europa skrevs. Sveriges riksdags representant vid konventet, Sören Lekberg hävdar att förslaget om ett medborgarinitiativ inte diskuterades eftersom den allmänna opinionen vid konventet var att några initiativ aldrig kommer realiseras eftersom det är ett orimligt förslag.¹⁵⁴ Därmed ansågs förslaget harmlöst. Om inte ens de som var utsedda att arbeta fram en kommission för Europa där demokratiseringsåtgärder ska vara tongivande tror att förslaget är realiserbart kommer det aldrig att vara rimligt.

Sammanfattningsvis kan sägas att de den deltagande demokratis önskvärda effekter kan till viss del komma att realiseras om medborgarinitiativet visar sig vara genomförbart. Att vänta sig att EU:s medborgare kommer att bli mer medvetna om kompetenta i EU-frågor är dock inte att vänta. Den deltagande demokratis effekter begränsas till de som är intresserade av att delta och de som stödjer ett medborgarinitiativ. Men att vänta någon allmän uppgång av antalet medvetna och aktiva medborgare är inte en rimlig effekt.

3.2.4 Folkomröstningar

Föregående förslag var ett exempel på indirekt deltagande, den sista demokratiseringsåtgärden som jag analyser är ett förslag att skapa ökat medborgerligt deltagande genom att anordna folkomröstningar, med andra ord direkt medborgerligt deltagande. Det är den tyske statsvetaren Heidrun Abromeit som i sin bok *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity* har utarbetat en idé om hur Europas medborgare via omröstningar ska vara delaktiga i beslutsprocessen kring vissa EU-frågor. Likt tidigare genomgång av förslag i

¹⁵⁴ Intervju med Sören Lekberg, Svenska riksdagens representant vid EU-konventet. 2006-03-21.

uppsatsen börjar jag med att ställa ett antal frågor kring deltagandet i förslaget, därefter klargör jag de viktigaste idéerna i förslaget utifrån deltagande demokratiteori och slutligen frågar jag mig om det är rimligt att nå de eftersträvade deltagardemokratiska effekterna genom fler folkomröstningar i Europa.

I vilka frågor föreslås att folkomröstningar ska användas och vem får delta? Abromeits demokratiseringsförslag är ett förslag där medborgarna ges tre olika typer av vetorätter som främst ska användas för att kunna stoppa förslag som har beslutats om i EU: s beslutsmekanism.¹⁵⁵ Abromeit väljer att kalla de tre olika typerna av vetorätter för ett territoriellt veto (a territorial veto), ett sektoriellt veto (a sectorial veto) och slutligen en obligatorisk omröstning (a mandatory referendum).¹⁵⁶ Det som skiljer dessa tre åt är i vilka frågor som de ska användas.

Det territoriella vetot eller regionala vetot som jag väljer att kalla det ska användas när ett fattat EU-beslut kan komma att inverka på enskilda regioners autonoma status. Detta innebär att regionala områden inom nationer som har upprätthållit för regionen specifika värden och som har skyddats av eget styre ska i framtiden ha möjligheten till fortsatt skydd. Det vill säga att om det finns en risk att ett beslut fattat av EU kan komma att inkräkta på regionens autonoma status ska regionens medborgare kunna neka beslutet.¹⁵⁷ Abromeit exemplifierar en sådan situation med den tyska federalismen där varje delstat har kulturell suveränitet. Varje delstat har full bestämmanderätt över alla beslut med kulturell koppling, till exempel religion och utbildning. Om EU fattar ett beslut som kan hota denna bestämmanderätt ska först en omröstning hållas i den aktuella regionen. Om utfallet blir ett nej till EU-förslaget ska en andra folkomröstning hållas där hela nationen ska få vara delaktig. Om även nationens medborgare röstar nej innebär resultatet av omröstningarna ett veto till förslaget och det ska stoppas. Dock ska det bara stoppas i den aktuella regionen, förslaget kan fortleva i resterande delar av Europeiska Unionen.¹⁵⁸

Det sektoriella vetot är en rätt över nationsgränser och är inte bundet till territorier. Istället handlar det om att urskilja nätverk inom vissa sektorer och ge dem politiska rättigheter. Abromeit menar att dessa nätverk redan deltar i EU-politiken genom intressegrupper och

¹⁵⁵ Abromeit, Heidrun, 1998. Sid. 134.

¹⁵⁶ Ibid. Sid. 134-135.

¹⁵⁷ Ibid. Sid. 104.

¹⁵⁸ Ibid. Sid. 127-128.

lobbying men om man istället ger dem politiska rättigheter skulle det legitimera deras roll.¹⁵⁹ Mer exakt menas med förslaget att vissa intressegrupper, till exempel konsumentorganisationer eller bönder ska kunna förena sig över nationsgränserna och föreslå en för medlemsländerna frivillig omröstning i en fråga.¹⁶⁰ Minst tre länder måste delta i omröstningen och om en enkel majoritet inte godkänner frågan ska EU stoppa frågan och den ska istället avgöras på nationell nivå.¹⁶¹ Med enkel majoritet menas en sammanslagning över nationsgränserna av röstdeltagarna och det är den sammanlagda majoriteten som räknas. Majoritet krävs med andra ord inte i varje land.¹⁶² Vad Abromeit vill uppnå med förslaget är att skapa en legitim beslutsprocess i frågor som idag utlöses av lobbyorganisationer. Hon menar att lobbyorganisationers makt dels är ojämnt fördelad och dels finns en avsaknad av transparens i dem, det vill säga att deras öppenhet för allmänheten är begränsad. Genom att på något sätt, oklart hur dock, urskilja och definiera ett antal intressegrupper och ge dem politiska rättigheter att initiera folkomröstningar skapas en mer legitim beslutsprocess i EU.¹⁶³

Slutligen föreslår Abromeit att folkomröstningar alltid ska användas vid konstitutionella förändringar.¹⁶⁴ I dagsläget har varje medlemsland eget bestämmande hur beslut om nya fördrag ska ratificeras.¹⁶⁵ Detta har vanligtvis avgjorts i de nationella parlamenten, med vissa undantag, till exempel Nicefördraget som Irland valde att folkomrösta om och fördraget om en konstitution för Europa som Frankrike, Spanien, Nederländerna och Luxemburg lät folket ta ställning till. Abromeit menar att i fortsättningen bör det inte finnas alternativa former för fördragsratificering, utan dessa måste alltid godkännas i folkomröstning.¹⁶⁶ För att nå ett godkännande krävs att en majoritet i varje land godkänner ett fördragsförslag, det räcker alltså inte med en sammanlagd Europeisk majoritet.¹⁶⁷

Svaret på i vilka frågor som ska folkomröstas om och vilka som får delta är med andra ord olika i Abromeits förslag beroende på vilken av de tre vetotyperna som är aktuell. Antingen är

¹⁵⁹ Ibid. Sid. 111.

¹⁶⁰ Ibid. Sid. 130.

¹⁶¹ Ibid. Sid. 124.

¹⁶² Ibid. Sid. 135.

¹⁶³ Ibid. Sid. 131.

¹⁶⁴ Ibid. Sid. 135.

¹⁶⁵ Jungar, Ann-Cathrine & Karlsson, Christer, 2005. *Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag*. Sid. 10.

¹⁶⁶ Abromeit, 1998. Sid. 135.

¹⁶⁷ Ibid. Sid. 126.

det en fråga som rör en specifik region och då är det först invånarna i regionen som röstar vilket följs upp av en nationell omröstningen. Annars kan det handla om en fråga som rör en viss sektor och då ska de organisationer som är berörda av frågan kunna initiera en omröstning som är frivillig för medlemsländerna att delta i eller slutligen en för medlemsländerna obligatorisk omröstning i en konstitutionell fråga.

Vem får initiera folkomröstningar? Svaret har delvis getts ovan, men kan ändå behöva tydliggöras. Den regionala vetoomröstningen får föreslås av vem som helst som bor i den aktuella regionen men det ska krävas att 5 % av regionens invånare stöder förslaget att folkomrösta i frågan. Den sektoriella folkröstningen är mer komplex när det gäller initiativrätt med anledning av svårigheten att definiera vad som är en sektoriell grupp. Abromeit har ingen direkt lösning på frågan, men menar att gruppen ska på något sätt vara organiserad över nationsgränser och måste vara baserad i minst två länder.¹⁶⁸ I den för medlemsländerna obligatoriska omröstningen finns inget initiativrättsproblem, dessa folkomröstningar ska alltid hållas när konstitutionella befintliga konstitutionella fördrag ändras eller när nya föreslås.¹⁶⁹

3.2.5 Deltagande demokrati i förslaget om utökat antal folkomröstningar.

Enligt den deltagande demokratiteorin antas individens kunskap förbättras vid politiskt deltagande, eftersom individen måste ta till sig av argumenten i frågan innan han eller hon kan fatta ett beslut. Folkomröstningar omgärdas av kampanjer som försöker övertyga individen med olika argument. Abromeits tredelade förslag om folkomröstningar kommer till viss del nå dessa effekter. Framförallt vid folkomröstningar vid konstitutionella fördrag som förmodligen inte kommer vara alltför frekventa och därmed kommer dess låga förekomst göra dem uppmärksammade och debatten inför dem bli påtaglig. Däremot vid regionala och sektoriella frågor kommer inte den allmänna EU-kunskapen att förbättras. Dessa frågor berör en så pass liten andel människor som troligtvis redan innan är insatta i det specifika ämnet. Kunskapsavkastningen kommer inte del de som inte är involverade och omröstningen blir för dem en perifer händelse.

Abromeit menar att folkomröstningar kommer skapa legitimitet i besluten eftersom dessa har en folklig förankring. Att låta folket delta i politiken är enligt henne kort och gott det bästa sättet till en legitimerad beslutsprocess och med en legitimerad beslutsprocess blir EU mer

¹⁶⁸ Ibid. Sid. 120.

¹⁶⁹ Ibid. Sid. 135.

demokratisk. Hon lägger inte tonvikt vid den deltagande demokratins effekter på individen. Det vill säga att individen införskaffar sig bättre kunskap om det politiska systemet genom att delta och på så sätt blir bättre demokratiska medborgare. Därmed bortser hon från den deltagande demokratins viktigaste interna värde. Hennes förslag om tre olika typer av veton är inte utvecklade med utgångspunkt att göra medborgarna mer kompetenta och medvetna, hon menar istället att det finns ett antal politiska frågor som idag inte beslutas på ett giltigt sätt och detta ska åtgärdas genom att ta in folket i beslutsprocessen.¹⁷⁰

Eftersom hon inte diskuterar den individuella kunskapsfrågan som en effekt av deltagande är den inte ett internt demokratiskt värde i hennes förslag. De individuella kunskaper som genereras får istället tolkas som bonus till förslaget. Om hon istället hade utgått från den deltagardemokratiska idén såsom den beskrivs i den här uppsatsen hade målet blivit att skapa kompetenta, medvetna och aktiva medborgare. Då hade förslaget troligtvis varit annorlunda formulerat med medborgarna i fokus och inte vilka frågor som måste få en mer legitim beslutsgång.

Mönstret känns igen från Jürgen Meyers medborgarinitiativ, där han inte betonade deltagandets kunskapseffekter på individen utan istället vill låta folket vara delaktigt för att ge legitimitet åt Europeiska kommissionens dagordning.

3.2.6 Är de demokratiska effekterna rimliga att uppnå genom folkomröstningar?

Trots att Abromeits förslag saknar den deltagande demokratins grundidéer om hur individen når kompetens genom självförverkligande kan man ändå tänka sig att förslaget resulterar i demokratiska effekter på systemnivå. Legitimiteten i ett beslut antas vara hög vid folkomröstningar eftersom de grundar sig i folklig förankring, framförallt är den folkliga förankringen stor om det visar sig att det finns en överhängande majoritet i frågan. Dock menar jag att legitimiteten kan ifrågasättas på två punkter. För det första, den folkliga förankringen måste ifrågasättas om det visar sig att valdeltagandet är lågt. Ett lågt valdeltagande kan bero på att folkomröstningar är för frekventa, det vill säga om de hålls mer i regel än i undantag. Dessutom kan valdeltagandet hämmas av att folkomröstningsfrågan är av låg dignitet.¹⁷¹ I Heidrun Abromeits förslag finns egentligen inga begränsningar för hur ofta folkomröstningar får hållas. När det antingen finns tillräckligt stöd för dem eller när en

¹⁷⁰ Abromeit, 1998. Sid. 96.

¹⁷¹ Hadenius, 2001. Sid. 75.

förändring av konstitutionell karaktär förslås ska folkomröstning hållas. Det vill säga att folkomröstningar kan komma att bli vanligt förekommande vilket också ökar risken för lågt valdeltagande. De folkomröstningar om EU-frågor som hittills har hållits i medlemsländerna har präglats av högt valdeltagande, till exempel röstade knappt av 70 % av fransmännen vid 2005 års omröstning om det konstitutionella fördraget.¹⁷² I samma fråga var cirka 63 % av det Nederländska folket i delaktigt.¹⁷³ När Sverige 2003 röstade om inträde i den Ekonomiska och monetära unionen, EMU var valdeltagandet hela 82,6 % och 1994 när svenskarna röstade om EU-medlemskap var det 83,3 % som röstade.¹⁷⁴ Det finns med andra ord en historia av högt valdeltagande vid folkomröstningar. Men i de folkomröstningar som har hållits har frågan varit av dignitär karaktär. Ofta har det handlat om konstitutionella förändringar och om valdeltagandet kommer att vara fortsatt högt när frågorna inte är av samma vikt är osäkert. I Abromeits förslag är det framförallt i de regionala och sektoriella omröstningarna som risken för lågt intresse finns. Den regionala omröstningen ska som ovan beskrivits genomföras i två steg. Dels en omröstning i den aktuella regionen och sedan en andra nationell omröstning. Det är i den nationella omröstningen där risken finns för ett lågt intresse i sakfrågan som valdeltagandet kan komma att vara lågt. Den sektoriella omröstningen ska initieras av nätverk av organisationer inom en specifik sektor. Endast de som har ett intresse i den fråga som omröstningen gäller kommer att rösta och återigen är det osäkert hur pass stort valdeltagandet kan komma att bli.

Det andra problemet med folkomröstningar i EU kan vara att de som röstar inte lägger sin röst för att de har ett intresse i sakfrågan utan lägger sin röst av en helt annan anledning. Detta problem kan vara svårt att identifiera och omfattande eftervalsundersökningar krävs för att styrka problemet. Att de röstande inte röstar i sakfrågan kan bero på antingen får dålig kunskap om frågan eller att man vill visa uttryck för till exempel missnöje. När Frankrike, Spanien, Nederländerna och Luxemburg 2005 röstade om det konstitutionella fördraget var problemet tydligt. I Frankrike hade det konstitutionella fördraget stöd av regeringen. Samtidigt fanns ett utbrett missnöje mot regeringens nationella politik vilket fransmännen uttryckte genom att rösta nej till konstitutionen.¹⁷⁵ Det vill säga att det inrikespolitiska missnöjet uttrycktes i en helt annan fråga än vad missnöjet egentligen handlade om. Många av

¹⁷² Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in France*. Sid. 3.

¹⁷³ Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands*. Sid. 2.

¹⁷⁴ EU-upplysningen. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____1835.aspx (2006-04-28)

¹⁷⁵ Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in France*. Sid. 17.

dem som röstade ja till fördraget i Spanien gjorde de för att de tycker Europasamarbetet är positivt i största allmänhet och inte för att de specifikt var för en konstitution.¹⁷⁶ Detta är naturligtvis ett problem som inte bara behöver tillskrivas folkomröstningar. I konstitutionella EU-förändringar som beslutas av de nationella parlamenten kan även parlamentsledamöternas kunskap i frågan kritiseras. En vedertagen kritik mot folkomröstningar är dock att allmänheten saknar den politiska kompetens som krävs för att fatta beslut.¹⁷⁷

Precis som förslaget om medborgarinitiativet är det rimligt att de medborgare som vill delta finner ett intresse i de frågor som ska röstas om också kommer att ta del av effekter såsom ökat individuellt medvetande och självförverkligande genom ökad kompetens. Men att vänta någon allmän uppgång av antalet medvetna och aktiva medborgare är inte en rimlig effekt.

¹⁷⁶ Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in Spain*. Sid. 18.

¹⁷⁷ Gilljam & Hermansson, 2003. Sid. 117.

4. Slutsatser

Mina två syften med den här undersökningen var att analysera vilka demokratiideal som tre olika demokratiseringsåtgärder av EU präglas av och om det är rimligt att dessa åtgärders effekter kommer att uppnås. De två frågeställningarna jag formulerade var följande:

- Vilka demokratiteoretiska ideal präglas demokratiseringsförslagen av?
- Är förslagen genomförbara och är det rimligt att de kommer resultera i deltagande – respektive deliberativa demokratieffekter?

I följande avsnitt avser jag besvara frågeställningarna utifrån analysen av de tre undersökta demokratiseringsåtgärderna.

Europeiska kommissionens förslag till vitbok om en kommunikationspolitik i EU motsvaras inte av den de deliberativa demokratiidéerna. Kommissionen uttrycker en vilja att skapa tvåvägskommunikation och hög medborgerlig inblandning men de konkreta åtgärder som presenteras i förslaget som motsvarar inte en demokratisk samtalsprocess. Alltför mycket handlar om att utbilda medborgarna i EU-kunskap genom ett ökat informationsflöde. Dialogen är således enkelriktat från beslutsfattare som inte behöver vara lyhörda eftersom den dubbelriktade dialogen lyser med sin frånvaro. Anledningen är att kommissionens utgångspunkt inte motsvarar de individuella effekterna som en deliberativ demokrati strävar efter. Den deliberativa demokratin syftar till att skapa preferensförändring hos individerna för att skapa samförstånd och nå beslut som accepteras av alla. Jag vill hävda att kommissionen vill använda förslaget om en kommunikationspolitik i EU i syfte rättfärdiga EU-politiken och beslutsprocesserna. En fastställd kommunikationspolitik kommer att bli ett instrument som används för att visa för medborgarna att EU:s institutioner är lyhörda och responsiva. Men eftersom inga tillräckligt konkreta åtgärder finns presenterade tror jag inte att kommissionen kommer att lyckas med dessa ambitioner.

Jürgen Meyer och Initiative and Referendum Institutes förslag till ett medborgarinitiativ i Europa präglas av idén att indirekt låta folket påverka beslutsfattarna genom att föreslå frågor som Europeiska kommissionen ska ta upp på sin dagordning. Den process som demokratin ska nås genom är alltså av påverkanskaraktär. Om vi undersöker de effekter som skaparna av medborgarinitiativet vill nå blir resultatet att de inte präglas av de idéer som den deltagande

demokratiteorin uttrycker. Den individuella kunskapen och aktiva medborgare som vill skapa tryck på eliterna är centrala värden i deltagardemokratien. Medborgarinitiativet förespråkare vill å sin sida få legitimitetsskapande effekter i beslutsprocessen. Detta är förvisso en systemeffekt i den deltagande teorin men den ses som en förlängning av individeffekten. Kompetenta, aktiva och medvetna medborgare är en förutsättning för legitima beslut, men Meyers utgångspunkt är inte de individuella effekterna, han vill skapa legitima beslut genom att kort och gott lyfta in folket. Med andra ord, medborgarinitiativet kvalificerar sig inte inom den deltagande demokratiteorin eftersom det saknar dess grundläggande värderingar.

Detsamma gäller det direktdemokratiska förslaget av Heidrun Abromeit. Hon vill precis som Jürgen Meyer skapa en legitim beslutsprocess genom att låta folket delta i den. Hon talar inte om de deltagande effekterna såsom kunskap, kompetens och medvetna medborgare i första hand. Alltså saknar även hennes förslag grundläggande deltagardemokratiska värden. Därmed vill jag inte påstå att dessa värden kan komma att uppnås ändå som en bonuseffekt, men förslagen är inte utformade för att eftersträva de deltagardemokratiska individeffekterna utan har som målsättning att få legitima beslut.

Därmed kommer vi in på uppsatsens andra frågeställning, det vill säga om det är rimligt att förslagen kommer att uppnå demokratiska effekter.

Förslaget om ett medborgarinitiativ och förslaget om utökad antal folkomröstningar har inte samma uttalade värden som den deltagardemokratiska teorin. Det vill säga att de eftersträvar individeffekterna i teorin jämfört med förslagen inte är desamma. Förslagen har inte när de formulerats haft utgångspunkten av att nå individeffekterna och därför är det inte heller rimligt att dessa kommer att nås i tillräckligt hög grad. Rimligheten i att effekterna kommer uppnås blir således en spekulering om till vilken grad som externa demokratiska värden kan komma att uppnås. Vissa av de demokratieffekter som den deltagande demokratin eftersträvar kan komma att uppnås även om förslagen i dess grundläggande struktur är felaktiga. Folkomröstningarna och medborgarinitiativen kan mycket väl komma att skapa debatter och kampanjer i samhället och på så sätt ha en utbildande effekt på de medborgare som är intresserade av frågorna som det ska beslutas om, vilket leder till att de blir en ökad politisk medvetenhet.

Detsamma gäller Europeiska kommissionens vitbok, de medborgare som har ett intresse av att föra en dialog kan mycket väl komma att bli mer upplysta och ändra sina preferenser som en följd av kommunikationen. Men att den stora massan av medborgare kommer börja debattera EU-frågor och lyssna på varandras argument och ändra åsiktsuppfattning är inte rimligt att tro. Det finns inga åtgärder i vitboken som tyder på att medborgarna kommer att börja intressera sig mer för EU – frågor. De som saknar intresse för EU - politiken kommer inte börja kommunicera bara för att Europeiska kommissionen föreslår en politik om hur kommunikationen i EU ska fungera.

4.1 Avslutande diskussion

I de demokratiseringsåtgärder som jag har studerat finns ett återkommande mönster; det saknas förståelse om varför människor vill engagera sig i politiken. Förslagen är idéer på verktyg som kan användas för den som vill delta, men om ingen vill delta kommer inte verktygen att användas. Det måste finnas en vilja att delta och den vilja kan bara komma underifrån, från medborgarna, ingen kan tvinga eller påverka medborgarna att delta och kommunicera om politiska frågor om de inte ser något syfte med det. Jag menar vidare att om människor vill engagera sig politiskt så kommer de också att skapa de nödvändiga verktygen som krävs för att delta. Den som brinner för en fråga kommer att se till att skapa sig möjligheten att föra fram sin åsikt. I många länder, till exempel Sverige vilar demokratin på att folk har velat engagera sig, till exempel på arbetsplatser eller i fackföreningar. De demokratiseringsåtgärder som Europeiska Kommissionen, Jürgen Meyer och Heidrun Abromeit kommer med är artificiella deltagar- respektive kommunikationsåtgärder i syfte att skapa legitimitet genom folklig förankring. Men jag menar att det bara handlar om konstgjord andning på demokratin och man har glömt vad politiken egentligen handlar om. För att skapa ett medborgerligt engagemang i Europa måste politiken tillbaka till grunderna. Med det menar jag att om det finns heta frågor som berör folket så kommer engagemanget att uppstå och därför krävs det att EU i högre grad än nu politiseras. Tydliga alternativ med klassisk höger – vänsterpolitik i EU gör det lättare för folket att ta ställning och engagera sig. Skattepolitik, arbetsmarknadsfrågor, inkomstfördelning, jämställdhetsfrågor etc. är frågor som berör individerna i de vardagliga levnadssituationerna. Europeiska Unionen är efter den avvisade konstitutionen mer öppen än någonsin för förslag och förändringar och därför borde tillfället tas i akt att skapa tydlig politik i EU. En början till ökad politisering kan i dagsläget skönjas.

Exempel på en fråga med tydlig koppling till klassisk höger – vänsterpolitik är det så kallade ”Vaxholmsfallet”. Fokus stod på den svenska arbetsmarknadsmodellens förenlighet med EU:s inre marknad. Debatten handlade om de svenska kollektivavtalens giltighet när ett lettiskt byggbolag utan kollektivavtal för sina anställda byggde en skola i Vaxholm. Byggbolaget hävdade att de svenska kollektivavtalen stred mot den fria rörligheten i EU. Det hela ledde till en tuff debatt i Europeiska parlamentet mellan företrädare för de borgerliga partierna och socialdemokrater.¹⁷⁸ Den här typen av frågor tillhör de som rör upp och skapar engagemang samtidigt som de politiska partierna har tydliga ståndpunkter. Den typen av politiska debatter tror jag kommer leda till ett ökat engagemang, deltagande och kommunikation.

4.2 Förslag till fortsatt forskning

Den här undersökningen är avgränsad till att handla om demokratiseringsåtgärder som syftar till att skapa deltagande och kommunikation på olika sätt. Därför kan det finnas intresse att undersöka förslag som syftar till att demokratisera den traditionella valdemokratin. Exempel på sådana åtgärder kan till exempel vara hur valprocessen till Europaparlamentet kan förändras för att uppnå en bättre representation, eller till exempel hur ansvarutkrävning skulle kunna ske av ministerrådet och kommissionen, två EU-institutioner där medlemmarna inte väljs av folken.

¹⁷⁸ EU-upplysningen. http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/NewsArticleTemplate____6770.aspx (2006-05-31)

5. Käll - och litteraturförteckning

Abromeit, Heidrun, 1998. *Democracy in Europe – Legitimising politics in a non-state polity*. New York: Bergahn Books.

Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.

Bohman, James, 2000. *Public deliberation*. Massachusetts: The MIT Press.

Dahl, Robert, 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*. New Haven and London: Yale university press.

Dahl, Robert, 1998. *On democracy*. New Haven and London: Yale university press.

Eriksen, Erik Oddvar – Weigård, Jarle, 2000. *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.

Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik, 2000. *Democracy in the European Union. Integration through deliberation*. London: Routledge.

Giljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Hadenius, Axel, 2001. *Demokrati – en jämförande analys*. Malmö: Liber.

Hartman, Jan, 2004. *Vetenskapligt tänkande. Från kunskapsteori till metodteori*. Lund: Studentlitteratur.

Jungar, Ann-Cathrine – Karlsson, Christer, 2005. *Folkomröstning eller parlamentsratificering – Hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?* Stockholm: Sieps.

Karlsson, Christer, 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Uppsala

university library.

Kaufmann, Bruno – Filliez, Fabrice, 2004. *The European constitution. Bringing in the people.* Bern: Initiative and referendum institute.

Lord, Christopher, 2004. *A democratic audit of the European Union.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pateman, Carole, 1970. *Participation and democratic theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Petersson, Olof, m.fl. 2003. *Demokratirådets rapport. Demokrati i EU.* Stockholm: SNS förlag.

Tallberg, Jonas, 2001. *EU: s politiska system.* Lund: Studentlitteratur.

Thurén, Torsten, 2005. *Källkritik.* Stockholm: Liber AB.

Vedung, Evert, 1977. *Det rationella politiska samtalet. Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas.* Stockholm: Aldus/Bonniers.

Wennerström, Erik, 1999. *Några främmande staters politiska system.* Uppsala: Iustus förlag.

Yin, Robert K, 1994. *Case study research. Design and methods.* Thousand Oaks: Sage publications, inc.

Internet

Europeiska Kommissionens hemsida.

http://europa.eu/documents/comm/index_sv.htm (2006-04-12)

Europaparlamentets hemsida.

<http://www.europarl.eu.int/members.do?language=SV> (2006-03-26)

EU-upplysningen.

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2235.aspx
(2006-04-10)

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____1835.aspx (2006-04-10)

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____11293.aspx (2006-04-23)

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____1835.aspx (2006-04-28)

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/NewsArticleTemplate____6770.aspx (2006-05-31)

Initiative and referendum institute

http://www.iri-europe.org/?category_id=3 (2006-04-22)

Offentligt material

Europeiska Kommissionens vitbok om EU: s kommunikationspolitik.. Tillgänglig via kommissionens hemsida.

http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf

Plan D. The commission´s contribution to the period of reflection and beyond: The plan-D for democracy, dialogue and debate. Tillgänglig via Europeiska kommissionens hemsida.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0494en01.pdf

Fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa, 2004. Ds 2005:52. Stockholm: Fritzes.

Samråd efter folkinitiativ, 2004. Ds 2004:4. Stockholm: Fritzes.

Artiklar

Moravscik, Andrew, 2002. *In Defence of the Democratic Deficit. Journal of Common Market Studies*, vol. 40, pp. 603-624

Wallström, Margot, 2006. *The White paper on a European communication policy. Defining common principles – which way forward?* Tillgänglig via Europeiska kommissionens hemsida.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/271&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Intervjuer

Sören Lekberg, Sveriges riksdags representant vid EU-konventet, 2006-03-21.

Lena Hjelm-Wallén, Sveriges regerings representant vid EU-konventet, 2006-03-29.

Övrigt

Eurobarometer. 2005. *Eurobarometer 64. Public opinion in the European Union. Sweden*

Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in France*

Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands.*

Eurobarometer, 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in Spain.*