

Demokratiska principer

Inledning

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att EU styrs av demokratiska principer. I en särskild avdelning i EU-fördraget uppmärksammas bland annat principen om jämlikhet, representativ demokrati samt deltagardemokrati. Tydliggörandet av demokratiska principer skulle kunna ses som en motvikt till effektiviseringarna i EU:s beslutsprocesser men även till det stärkta rättighetskyddet.

Demokratisk jämlikhet och unionsmedborgarskapet

Den så kallade principen om demokratisk jämlikhet kodifieras i artikel 9 (8) EU-fördraget. Det fastställs därvid att unionens medborgare ska få lika mycket uppmärksamhet från unionens institutioner och organ. Vidare stadgas att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska ha unionsmedborgarskap som komplement till det nationella medborgarskapet. Denna bestämmelse är dock inte ny utan motsvarar artikel 17 i det nuvarande EG-fördraget.

Representativ demokrati

I artikel 10 (8a) i EU-fördraget uttalas att unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati. Det tydliggörs därvid att medborgarna ska företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet. Det framhålls vidare att medlemsstaterna ska företrädas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och av sin regering i rådet. Det fastställs dessutom att medlemsstaternas företrädare måste vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sina nationella parlament eller inför sina medborgare.

Att det på detta sätt blir tydliggjort att medborgarna är företrädda i olika instanser pekar i riktning mot något som skulle kunna liknas vid ett tvåkammersystem. Denna utveckling förstärks av att Europaparlamentet och rådet genom Lissabonfördraget får en mer jämbördig ställning. Trots att denna ordning kan sägas bygga på representativ demokrati bör det emellertid påpekas att medborgarna endast är indirekt representerade i Europeiska rådet och ministerrådet. Någon möjlighet till ansvarsutkrävande på den europeiska nivån finns således fortfarande inte.

Genom Lissabonfördraget framhålls vidare betydelsen av de politiska partierna på europeisk nivå. Det fastställs att partierna ska bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. En skillnad jämfört med nuvarande fördrag är att det i Lissabonfördraget inte uttrycks att de politiska partierna på europeisk nivå är viktiga som

en integrationsfaktor inom unionen. Ändringen syftar dock endast till att undvika texter med värderande innebörd.¹

De ändringar i Lissabonfördraget som syftar till att ge Europaparlamentet starkare ställning innebär samtidigt att de politiska partierna på EU-nivå får allt större betydelse. Det kan idag inte sägas finnas någon tydlig opposition och arbetet i parlamentet präglas därför av samförståndslösningar. Det är emellertid möjligt att förändringarna genom Lissabonfördraget innebär att arbetet i Europaparlamentet går mot en starkare partipolitisk inriktning.

Deltagardemokrati och deliberativ demokrati

Lissabonfördraget tar vidare avstamp i den så kallade deliberativa demokratiteorin som betonar samtalets och diskussionens betydelse. I artikel 11 (8b) stadgas att institutionerna ska ge medborgarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Det fastställs vidare att institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med det civila samhället. Vidare ska kommissionen ha ett omfattande samråd med berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Vid sidan av den representativa och den deliberativa demokratin tydliggörs genom Lissabonfördraget att EU även utgår från deltagardemokratiska ideal. Det stadgas därvid att varje medborgare har rätt att delta i unionens demokratiska liv. Det stadgas vidare att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

Medborgarinitiativ

En annan nyhet som främjar deltagande i unionens demokratiska liv är möjligheten till ett så kallat medborgarinitiativ i artikel 11 (8b) i EU-fördraget. Det innebär att minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsstater kan ta initiativ till att uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga förslag. Förslaget får gälla frågor där de initiativtagande medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen. Vad som avses med "ett betydande antal medlemsstater" samt vilka förfaranden och villkor som i övrigt krävs ska enligt artikel 24 (21) i EUF-fördraget fastställas i förordningar som antas av Europaparlamentet och rådet genom det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Medborgarinitiativet syftar till att minska det så kallade demokratiska underskottet i EU. Det är dock ännu oklart vilket genomslag medborgarinitiativet skulle kunna komma att få. Det står klart att kommissionen inte kommer att vara tvungen att fullfölja en uppmaning att lägga fram ett förslag. Vidare kommer förekomsten av ett medborgarinitiativ inte inverka på kommissionens egen initiativrätt. Trots att de juridiska begränsningarna skulle kunna bli betydande skulle dock ändå det politiska genomslaget kunna bli stort vid framläggande av ett medborgarinitiativ.

¹ Se Conv 724/03, s 111.

Införandet av medborgarinitiativet väcker även frågor av praktisk karaktär. Avgörande för hur stort genomslaget blir är hur resurskrävande det är att få ihop en miljon unionsmedborgare från ett betydande antal länder. Den snabba teknologiutvecklingen skulle kunna leda till att det inte kommer att vara särskilt resurskrävande. Medborgarinitiativet skulle därför kunna antas bli en betydande maktfaktor i EU:s lagstiftningsprocess.

Nationella parlament

I avsnittet om demokratiska principer finns även en artikel som stadgar att de nationella parlamenten ska bidra till att unionen fungerar väl. De nationella parlamenten ska därvid bland annat i större utsträckning än idag informeras om lagförslag från EU:s institutioner. Det är således fler typer av handlingar som kommer att omfattas av informationsplikten samtidigt som parlamenten får längre tid på sig för granskning.

En annan viktig förändring är att de nationella parlamenten ges möjlighet till att granska om lagförslag från EU beslutas på lägsta effektiva nivå, det vill säga att de överensstämmer med den så kallade subsidiaritetsprincipen. De nationella parlamenten kan på så vis sägas bli delaktiga – om än i mycket begränsad utsträckning – i EU:s lagstiftningsprocess. Parlamenten kommer vidare att ges en kontrollerande eller utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa.