

EU: en udemokratisk superstat?



Universitetet i Stavanger

Bacheloroppgave i statsvitenskap
Universitetet i Stavanger

Juni Helene Øksnes Engen

Studentnummer: 249005

Kandidatnummer: 5537

Veileder: Ellen Ravndal

Lvert dato: 15.06.21

Antall ord: 8978

Forord

Denne bacheloroppgaven markerer slutten på et treåring bachelorstudium ved Universitetet i Stavanger. Det siste året mitt her har i stor grad vært preget av pandemien, som har gjort at dette året har vært langt utenfor normalen.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle som har hjulpet med i denne prosessen, da spesielt min samboer og min gode venninne Maiken, for mange gode innspill og mye støtte. Videre ønsker jeg å rette en stor takk til veileder Ellen Ravndal, for mange gode innspill og god veiledning under denne prosessen.

Sammendrag

I denne oppgaven ser vi nærmere på EU som internasjonal organisasjon. Hensikten med oppgaven er å belyse spørsmålet om overnasjonalitet i EU. Jeg har i tillegg valgt å stille spørsmål vedrørende hvor demokratisk en slik organisasjon faktisk kan være. Ved hjelp av dette vil vi også kunne se overnasjonalitet og demokrati i sammenheng med hverandre. I oppgaven forsøker jeg å besvare problemstillingen *“I hvilken grad kan EU kategoriseres som en overnasjonal organisasjon, og kan en slik organisasjon være demokratisk?”*. Jeg tar i bruk de fem kriteriene til Hovi og Underdal for å forsøke å komme frem til hvorvidt EU er overnasjonalt eller ikke. Videre tar jeg i bruk teorien til Robert Dahl og hans kriterier for en demokratisk prosess. I oppgaven konkluderer jeg med at EU tilfredsstillter kravene til det vi kaller en nominelt overnasjonal organisasjon, og er på god vei til å realisere kravene til en reell overnasjonal organisasjon. Videre konkluderes også EU å være i godt samsvar med kriteriene Dahl stiller, men har fortsatt en vei å gå. Alt i alt kan vi si at i alle fall en nominelt overnasjonal organisasjon kan være demokratisk.

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	2
PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	4
INTRODUKSJON	4
OPPGAVENS STRUKTUR	5
EKSISTERENDE LITTERATUR OM EU	5
TEORI	6
OVERNASJONALITET	6
DEMOKRATI OG DEMOKRATISKE PROSESSER.....	8
<i>Direkte og indirekte demokrati</i>	9
<i>Robert Dahls teori – kriterier for en demokratisk prosess</i>	9
<i>Jason Brennan – Voters ignorance</i>	10
METODE OG KILDER	11
OPPLEGG FOR DATAINNSAMLING.....	11
HVORFOR, HVORDAN OG EVENTUELLE FEILKILDER.....	12
EMPIRI	12
DEN EUROPEISKE UNION	12
EN KORT HISTORISK OVERSIKT.....	12
FORMÅLET VED EU	13
EUs INSTITUSJONER	14
LISBOATRAKTATEN	16
DEMOKRATI OG BESLUTNINGSPROSEDYRER I.....	16
SCHMIDT MODELLEN	18
DISKUSJON OG ANALYSE	19
EU I FORHOLD TIL HOVI OG UNDERDALS KRITERIER.....	19
<i>Bindende vedtak</i>	19
<i>Medlemsland må kunne bindes imot sin vilje</i>	20
<i>Pressmidler</i>	20
<i>Finansiell autonomi</i>	20
<i>Bestemmelser om utmeldelse</i>	20
OVERNASJONALITET I PRAKSIS	21
EU OG DEMOKRATI.....	23
<i>Effektiv deltakelse</i>	24
KONKLUSJON	27

Presentasjon av problemstilling

I hvilken grad kan EU kategoriseres som en overnasjonal organisasjon, og kan en slik organisasjon være demokratisk?

Introduksjon

Denne bacheloroppgaven er inspirert av faget Internasjonal Politikk, som vi hadde første året på statsvitenskap. Prosjektet handler i hovedsak om spørsmålet om overnasjonalitet i Den europeiske union (EU). Videre har jeg valgt å trekke inn demokrati, noe som på flere måter kan linkes opp imot spørsmålet om overnasjonalitet. Dette er et interessant emne da verden har blitt stadig mer globalisert igjennom årene og samarbeid på tvers av landegrenser kan anses som en norm. Det som skjer i EU fra dag til dag, har også en stor påvirkning for oss i Norge, grunnet EØS-avtalen. Spørsmålet om overnasjonalitet og demokrati har vært i vinden de siste årene. Dette har gjerne mye med utmeldingen til Storbritannia å gjøre, da de bestemte seg for å melde seg ut av Unionen i 2016.

Denne oppgaven belyser problemstillingen “*I hvilken grad kan EU kategoriseres som en overnasjonal organisasjon, og kan en slik organisasjon være demokratisk?*”. På bakgrunn av dette kan oppgaven bidra med å få en bedre forståelse av hva overnasjonalitet er, og ikke minst se sammenhengen mellom overnasjonalitet og demokrati. Teorien jeg anvender tar i bruk kriteriene Hovi og Underdal stiller til en overnasjonal organisasjon, samt kjennetegn ved en slik organisasjon. Videre ser vi nærmere på demokrati, hvor vi tar i bruk teorien til Dahl om den demokratiske prosessen. Her trekker jeg også inn Brennans syn på “*voter ignorance*”. I metodekapittelet redegjør jeg for hvorfor jeg har valgt å ta i bruk litteraturstudie. Videre forklarer jeg hva bruken av denne metoden kan bidra med i forskningsprosjektet. Deretter gjør jeg rede for hvordan det innsamlede materialet er analysert.

I empirikapittelet gir jeg en kort gjennomgang av Den europeiske union og redegjør for institusjonene med hovedfokus på Parlamentet. Dernest tar jeg utgangspunkt i Lisboa-traktaten, som i hovedsak skal sørge for ett mer demokratisk EU, en mer effektiv beslutningsprosess og modernisering av institusjonene. Videre trekker jeg inn EUs demokrati og beslutningsprosedyrer, samt en modell fra Schmidts artikkel om “*input*”, “*throughput*” og “*output*”.

I analyse delen ser vi nærmere på hvorvidt EU tilfredsstillt kravene Hovi og Underdal stiller til en overnasjonal organisasjon. Dette bidrar til å avgjøre EUs posisjon i forhold til overnasjonalitet. Videre ser vi nærmere på kravene Dahl stiller ovenfor den demokratiske prosessen, og i hvilken grad EU oppfyller disse. Vi anvender Brennans “*voter ignorance*” i sammenheng med befolkningens syn på EU, og hvordan dette kan føre til distansering fra Unionen.

Oppgavens struktur

Oppgaven er strukturert rundt åtte hovedoverskrifter, som vist i innholdsfortegnelsen. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i oppsettet vi ble anbefalt å anvende på bachelorseminarene vi hadde tidlig dette halvåret. Denne oppgaven starter i hovedsak med et avsnitt som gjør rede for eksisterende litteratur vedrørende emnet. Videre danner jeg et teoretisk rammeverk, hvor jeg i første omgang fokuserer på overnasjonalitet, samt Hovi og Underdals krav til en overnasjonal organisasjon. Dernest ser vi nærmere på teorier vedrørende demokrati, her legges det spesielt fokus på teorien til Robert Dahl. Videre gjør jeg rede for oppgavens metode, samt de valgene som har blitt tatt underveis i prosessen. Her legger jeg blant annet til grunn for valget av metode, samt hva denne metoden bidrar med. Deretter ser vi nærmere på en historisk oversikt, som i stor grad vil kunne være nyttig før vi tar steget inn i analysedelen.

Eksisterende litteratur om EU

Vedrørende eksisterende litteratur om EU finnes det mye å ta tak i. Dersom du googler “*EU supranational union*”, får du 11,9 millioner treff. Blant disse 11,9 millionene vil man kunne finne alt ifra personlige meninger og forum til vitenskapelige artikler og bøker. Videre finnes det også mye informasjon tilknyttet statlige dokumenter og ikke minst vedtak.

Vi kan dermed fastslå at det finnes mye litteratur tilknyttet EU som organisasjon, men vi kan også tydelig se at spørsmålet om overnasjonalitet og hvorvidt organisasjonen er demokratisk er noe som har fått svært mye oppmerksomhet etter at Storbritannia valgte å trekke seg ut av unionen.

Når man ser på ulik litteratur vil man også finne en rekke ulike uttalelser, da særlig i vitenskapelige artikler, bøker og spesielt forum. Her er det gjerne spesielt viktig å være kritisk

til mye av det man leser, da ikke all form for eksisterende litteratur er like brukbar. EU er en organisasjon som stadig er i endring, noe som også selvsagt preger litteraturen vedrørende emnet. Dette betyr på samme tid at det stadig publiseres ny litteratur, og at eksisterende litteratur blir mindre relevant.

Teori

I dette kapittelet skal jeg vise til teorien som skal legge det vitenskapelige grunnlaget for empirien jeg skal anvende for å belyse problemstillingen. EU og overnasjonalitet er et tema som har blitt snakket mye om, kanskje da spesielt de siste årene. Det har med andre ord vært mye litteratur å ta tak i, noe som igjen har ført til at jeg har vært nødt til å avgrense hvor mye av litteraturen jeg kan anvende. Jeg har dermed valgt å bygge mitt teoretiske rammeverk på litteratur og teori som omhandler kriterier for overnasjonalitet og kriteriene for demokrati.

Overnasjonalitet

Hva mener vi egentlig når vi snakker om at en organisasjon er overnasjonal? Det finnes en rekke ulike forklaringer og kriterier til hva en overnasjonal organisasjon er. Det er dermed vanskelig å kunne fastslå fullstendig hva en overnasjonal organisasjon er og hvilke krav som må tilfredsstilles. Det er mange som har forsøkt å danne en entydig definisjon, likevel finnes det fremdeles ikke en definisjon som er offisielt fastslått. For å se nærmere på overnasjonalitet, vil jeg ta i bruk definisjonen og de frem kriteriene til Hovi og Underdal. Samarbeid på tvers av land og stater er ikke et nytt fenomen, på samme måte som at det ikke er uvanlig å danne internasjonale organisasjoner for å løse felles problemer. Det finnes en rekke faktorer som kan motivere for å etablere en internasjonal organisasjon, eller som i dette tilfellet, EU (Hovi & Underdal, 2017, s. 21). Hovi og Underdal påpeker at medlemskap i en internasjonal organisasjon fører til at de enkelte medlemsland “kjøper” seg retten til å inneha medbestemmelse ovenfor andre staters atferd (samt over organisasjonens egne disposisjoner) og “betaler” ved å innrømme at de andre medlemsstatene innehar retten til å være med på å bestemme over deres egen atferd (Hovi & Underdal, 2017, s. 243). Videre vil også medlemskapet i en internasjonal organisasjon medføre at man får muligheten til å kollektivt oppnå resultater eller gevinster som man ikke ellers ville kunne nådd alene. Et slikt samarbeid vil i de aller fleste tilfeller bygge på en folkerettslig bindende avtale, dette støttes

gjør av et eget apparat som kan bidra til å forbedre forhandlinger, evaluere resultater og følge opp vedtak (Claes & Førland, 2017, s. 21).

For å kunne snakke om hva vi mener med en overnasjonal organisasjon, er det essensielt å se nærmere på begrepet og dets betydning. Det finnes som sagt en rekke ulike definisjoner på overnasjonalitet. Hovi og Underdal legger frem fire trekk, som skal kunne skille en overnasjonal organisasjon fra andre former for mellomstatlige sammenslutninger (Hovi & Underdal, 2017, s. 167). For det første understreker de at overnasjonale organisasjoner skal skilles fra organisasjoner som består av rent konsultativ eller rådgivende karakter.

Bakgrunnen for dette er at denne formen for organisasjon kun innehar et begrenset myndighetsområde og innehar dermed ikke retten til å fatte bindende vedtak ovenfor medlemslandene. For det andre skal en overnasjonal organisasjon skilles fra organisasjoner som er bygd på "*intergovernmentalisme*". Innenfor en slik organisasjon er det riktignok mulig å fatte bindende vedtak, men ikke uten at det forekommer konsensus blant medlemmene. For det tredje bør det vi klassifiserer som en overnasjonal organisasjon ha oppnådd denne posisjonen på lovlig vis, da dette er i tråd med internasjonal rett. Internasjonale organisasjoner kan i utgangspunktet tilegne seg denne myndigheten ved at medlemmene frivillig avstår suverenitet til organisasjonen eller godtar at organisasjonen tilegner seg økt makt. For det fjerde må vi skille overnasjonale organisasjoner fra føderasjoner (Hovi & Underdal, 2017, s. 167–169). Det kreves imidlertid ikke en så omfattende myndighet i en overnasjonal organisasjon.

En rekke forfattere nøyer seg med en svært vag definisjon av begrepet. Videre spesifiserer de gjerne ikke hva som må til for at en organisasjon skal kunne oppnå status som overnasjonal, likevel listes det opp tre ulike kjennetegn ved EU som i bunn og grunn kan peke på at denne organisasjonen er overnasjonal. Det første kjennetegnet går ut på at EU innehar en rekke institusjoner og tjenestemenn, som i hovedsak skal ha sin lojalitet til Unionen, og dermed ikke de enkelte medlemslandene. Det andre punktet går ut på at EU også på en rekke områder innehar myndigheten til å fatte bindende vedtak over hodet på medlemslandene. Dette kan de også gjøre uten at det forekommer konsensus. Det tredje punktet går ut på at deler av EU-retten er å anse som umiddelbart gjeldene for medlemslandene (Hovi & Underdal, 2017, s. 166). Dette er definisjoner som er knyttet opp mot EU, og som tar utgangspunkt i spesielle trekk ved organisasjonen for å definere overnasjonalitet. Ved å anvende en slik definisjon er vi også nødt til å ta høyde for at EU vil fremkomme som en overnasjonal organisasjon. Hovi og Underdal har på sin side valgt å legge til grunn for en mer generell diskusjon av hva som skal til for å kunne si at en organisasjon kan sies å være overordnet medlemslandene. Jeg

kommer derfor til å ta utgangspunktet i Hovi og Underdals kriterier. For å avgjøre hva som utgjør en overnasjonal organisasjon, har Hovi og Underdal lagt frem fem ulike krav en organisasjon er nødt til å tilfredsstille for å kunne klassifiseres som overnasjonal.

1. Organisasjonen er nødt til å kunne fatte bindende vedtak.
2. Organisasjonen er nødt til å kunne fatte bindende vedtak imot enkeltmedlemslandenes vilje.
3. Organisasjonen må inneha pressmidler ovenfor medlemsstatene
4. Organisasjonen må inneha en viss form for finansiell økonomi.
5. Det skal ikke være mulig å melde seg ut av organisasjonen med umiddelbar virkning.

(Hovi & Underdal, 2017, s. 171).

Hovi og Underdal skiller imidlertid mellom to ulike former for overnasjonalitet, nemlig *nominell-* og *reell* overnasjonalitet. En organisasjon kan gjerne anses som en nominelt overnasjonal organisasjon dersom den kan fatte bindende vedtak og hvis disse vedtakene kan gjennomføres uten konsensus. For at en organisasjon skal kunne klassifiseres som reelt overnasjonal, er vi nødt til å nødvendiggjøre kravene om at den i tillegg tar i bruk tilstrekkelige midler. Dette vil med andre ord si at en reelt overnasjonal organisasjon kan få enkelt medlemsland til å bøye seg (Hovi & Underdal, 2017, s. 168).

Vi kaller gjerne prosessen der suverenitet overføres ifra nasjonale myndigheter til fellesskapsorganer for, integrasjon. Tett integrasjon kan medføre at de felles organene får økt myndighet, noe som går på bekostning av de nasjonale myndighetene. Traktatene fastslår prinsippene for det politiske samarbeidet på tvers av landene, legger føringer på fellesorganenes makt, utformer handlingsregler for både individer, interessegrupper og representanter for nasjonale myndigheter, og fastsetter prosedyrer for hvordan beslutninger skal tas i fellesskap (Claes & Førland, 2020, s. 9).

Demokrati og demokratiske prosesser

Demokrati er et omdiskutert begrep innenfor samfunnsvitenskapen, og i likhet med overnasjonalitet, finnes det en rekke ulike definisjoner. Dette er gjerne et begrep vi alle er kjent med i en eller annen form. En enkel definisjon kan se slik ut: “*demokrati, eller det vi gjerne kaller for folkestyre, er en styreform hvor folket, altså landets voksne befolkning, utvelger representanter som skal utforme lover og ta viktige politiske beslutninger på vegne*

av oss” (Hovde, Svensson & Thorsen, 2019). Dette kan anses som en relativt enkel definisjon.

Når vi vurderer og analyserer politiske systemer innad i en organisasjon, vil det som regel dukke opp spørsmål om hvor demokratisk systemet faktisk er. Demokrati er som nevnt et svært omfattende begrep, og har av den grunn flere ulike definisjoner og oppfatninger. Vi kan gjerne dele begrepet demokrati inn i fire ulike dimensjoner.

1. En statsform med folkestyre
2. Menneskerettigheter og en uavhengig domstol
3. Borgernes aktive deltakelse
4. Demokrati som et felles verdigrunnlag for befolkningen

Videre kan det også legges til grunn for at desto mer av disse fire dimensjonene som oppfylles, desto mer demokratisk blir landet ansett som. (FN sambandet, 2020). Vi forbinder gjerne det representative demokratiet med nasjonalstaten, men etter hvert som internasjonale organisasjoner utvides og fatter beslutninger på stadig flere saksområder blir vi nødt til å utvide perspektivet.

Direkte og indirekte demokrati

Vi skiller gjerne mellom ulike former for demokrati, nemlig direkte- og indirekte demokrati. Direkte demokrati, eller det vi gjerne refererer til som et deltakende demokrati baserer seg i hovedsak på at befolkningen beslutter direkte i hver enkelt sak. Dette kan vi se på som motsetningen til den andre hovedformen av demokratisk styresett, nemlig indirekte- eller representativt demokrati. Dette går i hovedsak ut på at befolkningen velger representanter, som skal treffe beslutninger på vegne av dem. Det finnes likevel eksempler på representative demokratier, som en gang iblant tar i bruk direkte demokrati som en form for beslutningsprosedyre, dette kan gjerne skje i form av en folkeavstemning (Thorsen, 2021).

Robert Dahls teori – kriterier for en demokratisk prosess

I dette tilfellet vil det være sentralt å se nærmere på demokratiske beslutningsprosesser. Robert Dahl legger frem fem ulike kriterier som skal legges til rette for hvordan en ideell demokratisk beslutningsprosess bør se ut.

- Alle borgere må ha en lik og effektiv mulighet til å gjøre sin mening kjent for andre.

- Alle borgere må ha en lik og effektiv mulighet til å stemme, og stemmene må telle likt.
- Alle borgere må (innen rimelig tid) ha en lik og effektiv mulighet til å kunne gjøre seg kjent med valgalternativene.
- Alle borgere må ha mulighet til å få sine saker satt på dagsorden
- Alle (voksne) borgere må ha lik tilgang til de overstående rettighetene.

(Claes & Førland, 2020, s. 31).

Dahl påpeker at enhver prosess som kan møte disse kravene fra punkt til prikke, vil være en perfekt demokratisk prosess, på samme tid som myndighetene også vil bli sett på som en perfekt demokratisk myndighet. Dahl tar likevel utgangspunkt i at det aldri vil finnes en demokratisk prosess som tilfredsstillende de overnevnte kravene. Kriteriene ovenfor representerer ideer om menneskelige muligheter, som virkeligheten kan sammenlignes imot. Selv om kriteriene aldri kan tilfredsstilles fullt ut er dette en god pekepinn på å måle virkelighetens muligheter. Kriteriene spesifiserer ikke noen form for spesifikke prosedyrer, som flertallsstyre (Dahl, 1989, s. 109).

Jason Brennan – Voters ignorance

Jason Brennan snakker i sin bok *“Against democracy”*, om velgernes ignoranse. Han presiserer at når det kommer til politikk så finnes det noen som vet mye, mens andre vet mindre enn ingenting. Den svake dybden av mesteparten av velgernes ignoranse er sjokkerende for en rekke observatører som ikke er kjent med fenomenet og forskningen fra før av. Somin konkluderer med at minst 35% av alle velgere er uvitende eller såkalte *“know-nothings”* (Brennan, 2016, s. 24-25).

Velgere vet i hovedsak kun hvem deres egne president er, men utover det vet de svært lite. Videre har vi også de velgerne som kanskje ikke er like ignorante, de bare bryr seg svært lite. Bakgrunnen for dette er at politikk er noe som tar tid å sette seg inn i, og en ville kanskje heller fokusert på andre ting. Rational ignorance. *“Becoming an informed voter is a bit like trying to read the entire contents of Harvard’s library in order to find the \$1 million. You’ll learn a lot along the way, but acquiring that information is not likely to pay off”* (Brennan, 2016). Dette illustrerer hvorfor det kan være lett å stille seg apatisk til politikk.

Metode og kilder

Litteraturstudie er en søkestrategi for å studere litteraturen som finnes rundt ditt forskningsspørsmål eller tema på en omfattende måte. Vi kan gjerne skille mellom to ulike former for litteraturstudie; tradisjonell (narrativ) og systematisk. Ved bruk av denne metoden er gjerne hensikten å skaffe en bred forståelse og oversikt over emnet. Denne metoden kan i hovedsak bidra med å skape et bredere perspektiv og se problemstillingen fra flere ulike vinkler, samt få nye innspill og muligheten til å koble ulike tekster og tanker sammen. Begrunnelsen for valg av metode er i hovedsak at dette var en enkel måte å samle inn informasjon, og på samme tid kunne innhente informasjon fra flere steder. Valget av denne metoden vil i bunn og grunn kunne bidra med å se problemstillingen i ulike perspektiver, og dermed kunne avgrense ut ifra hva som finnes av litteratur. Videre gir denne metoden også tilgangen på mye ny kunnskap, så vel som et stort utvalg. Et annet grunnlag for valget av denne metoden var at jeg ikke var avhengig av respondenter eller intervjuobjekter. Dette gjorde at jeg i stor grad var tidlig bestemt på at dette var metoden jeg ønsket å benytte meg av. Det kan selvsagt også finnes ulemper ved bruk av denne metoden. Det ene er at en er nødt til å ta utgangspunktet i litteratur som allerede eksisterer, dette kan med andre ord gjøre at man ikke alltid får sin egen vikling på ting. Videre kan igjen dette medføre at oppgaven kan virke mindre personlig.

Opplegg for datainnsamling.

I denne oppgaven har jeg tatt for meg en systematisk form for litteraturstudie. Dette vil med andre ord si at man søker og gjennomgår tidligere publisert litteratur og forskning, som omhandler emnet du har valgt å ta for deg. Jeg startet i hovedsak prosessen med å søke etter litteratur som omhandlet “overnasjonalitet”. Dette litteratursøket ga en del resultater, likevel var mange av resultatene knyttet til artikler i ulike nettaviser og personlige meninger. Jeg valgte derfor å basere mitt utgangspunkt på boken til Hovi & Underdal, og dermed heller knytte andres definisjoner og meninger opp imot dette. Når det kommer til litteratursøk vedrørende demokrati, startet jeg med å se igjennom ulike bøker vi hadde i faget “demokratiteori”. Her valgte jeg å anvende meg av: Robert Dahls “*Democracy and its critics*”, samt Jason Brennans “*Against democracy*”.

Hvorfor, hvordan og eventuelle feilkilder

Tidlig i prosessen søkte jeg rundt på internett for å finne bøker og artikler som kunne være relevante for oppgaven. Jeg startet for det første å bla igjennom de ulike bøkene og finne kapitler som så relevante ut i forhold til problemstillingen. Litteraturen i oppgaven har blitt analysert gjennom å finne bøker som analyserer EU som organisasjon i detalj.

Det kan selvsagt finnes feilkilder i enhver oppgave. Jeg har forsøkt å kun ta i bruk kilder jeg er svært sikker på, og som enten har vært på pensum under studieløpet eller offisielle nettsider til blant annet EU. Videre kan det være verdt å nevne at mange av de kildene jeg har anvendt har inneholdt mye av de samme utsagnene. Dette kan være en pekepinn på at det er korrekt informasjon. Litteraturen ifra EUs nettsider kan anses som en førstehåndskilde.

Empiri

Den Europeiske Union

EU som vi kjenner det er i dag å anse som motoren eller rammen for europeisk samarbeid, og på samme tid som en av de mest betydningsfulle aktørene innenfor internasjonal politikk (Hovi & Underdal, 2017, s. 111). EU har som en internasjonal organisasjon hatt en lang utvikling og har gjennomgått svært mange forandringer, som gradvis har bygd opp organisasjonen til det den er i dag. Veien til der EU er i dag har vært innholdsrik og bestått av en rekke ulike forhandlinger og ikke minst tilbakeslag. Samarbeidet mellom de europeiske statene har under denne lange prosessen gradvis blitt utvidet til nye saksområder.

En kort historisk oversikt

Den Europeiske union slik vi kjenner den i dag, er bygd opp av en rekke ulike politiske prosesser. Det har vært en prosess som har utviklet seg gradvis, i omtrent 70 år (Hovi & Underdal, 2017, s. 110). For å kunne forstå utviklingen av unionen, er det sentralt å kaste et blikk tilbake på hvordan den europeiske politikken så ut i tiårene før 1950. Hovedinntrykket vil da gjerne bestå av et europeisk kontinent, som er svært preget av kriger og konflikter. Dersom man skulle sett tilbake i dag, vil vi kunne se at bildet er mer sammensatt. I stor grad domineres etterkrigstiden av *Den kalde krigen*, hvor Europa er å anse som slagmarken i konflikten mellom USA og Sovjetunionen. Vi kan også se at den interne europeiske politikken er preget av samarbeid mellom ulike europeiske stater. Da Den kalde krigen tok

slutt, ble dette samarbeidet utvidet og land på begge sider av konflikten, fikk muligheter til å kunne samarbeide på en rekke ulike politikkområder (Claes & Førland, 2015, s. 14).

De aller første grunnsteinene i organisasjonen ble lagt allerede tilbake i 1950-årene. Det hele startet da i tre separate organisasjoner, *Det europeiske kull- og stålfellesskap*, *Det europeiske Økonomiske fellesskap* og *Det europeiske atomenergifellesskap*. Disse organisasjonene kan sies å ha et sentralt fellestrekk, da de i all hovedsak hadde lik oppbygning og var basert på de samme grunnprinsippene. Videre fikk også organisasjonene felles organer i 1965, gjennom Fusjonstraktaten. Et sentralt grunnprinsipp som går igjen, er fjerningen av nasjonale barrierer for fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft innad (*de fire friheter*), samt etableringen av en felles ytre handelspolitikk (Claes & Førland, 2015, s. 14). EU har gjennomgått en rekke navneskifter siden oppstarten tilbake i 1950-årene, dette kan anses som komplisert. På bakgrunn av dette benytter vi oss gjerne av betegnelsen "EØF" altså, Det europeiske økonomiske fellesskap, om samarbeidet frem til 1967, da de tre overnevnte organisasjonene inngikk et felles traktatverk. Denne betegnelsen ble brukt frem til Maastrichttraktaten i 1992, og EU eller Unionen deretter (Claes & Førland, 2015, s.14). Det at organisasjonen endret navn igjen til Den Europeiske Union, kan i stor grad gjenspeile utviklingen innad i organisasjonen. Videre viser det også til at samarbeidet har utviklet seg til stadig nye saksområder.

Formålet ved EU

Kjernen i formålsparagrafene kan forenkles til at; fellesskapene skal fremme økonomisk vekst og bedring av befolkningens levevilkår gjennom å skape et felles indre marked for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, ved å samordne økonomiske politikk innad så vel som utad. Videre kan vi også peke på at opprettelsen av disse fellesskapene også hadde politiske formål på et mer overordnet nivå. Bakgrunnen for dette var i hovedsak de to verdenskrigene og ikke minst grunnet situasjonen vedrørende Den Kalde Krigen. Hele prosjektet var i bunn og grunn ment for å skape et stabilt grunnlag for fred på det europeiske kontinentet (Hovi & Underdal, 2017, s. 115). En slik form for fred ville kreve et svært tett samarbeid og ikke minst et gjensidig avhengighetsforhold på tvers av landene. Enkelte kunne se for seg en europeisk føderasjon. Vi kan likevel understreke at EU har vært en viktig faktor i gjenoppbyggingen av Europa etter de to verdenskrigene, samt etter Den kalde krigen. Bredden i EUs formål og arbeidsfelt kommer klart og tydelig frem i Lisboa-traktaten om Den europeiske union (Claes & Førland, 2020, s. 115-116).

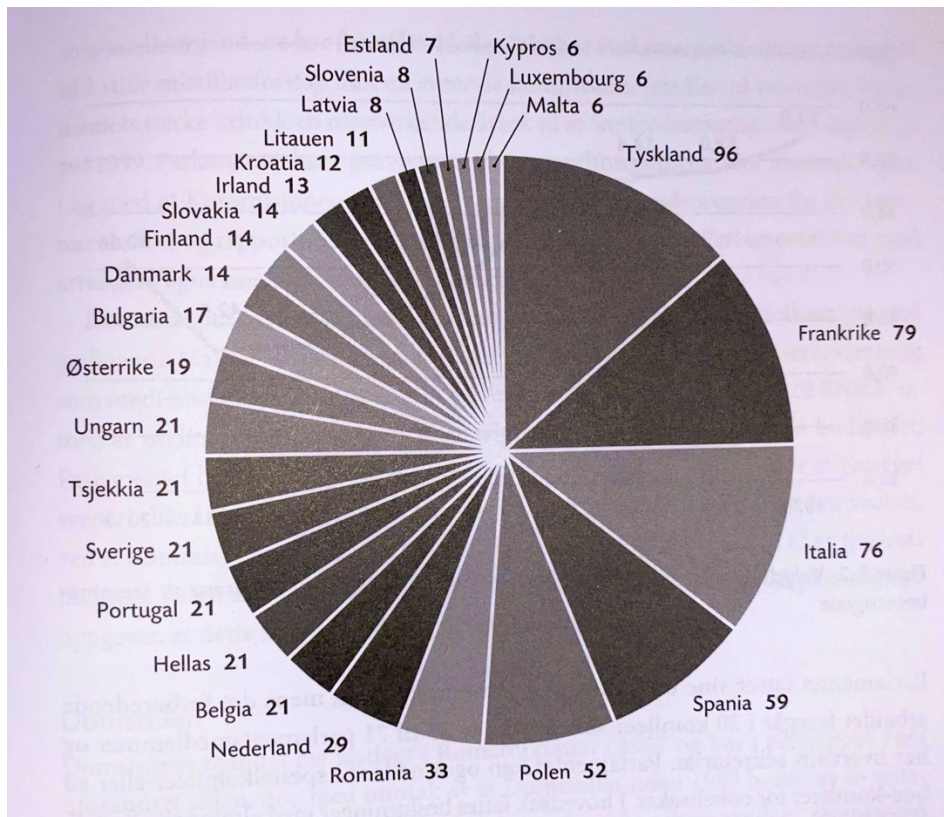
EUs institusjoner

EU kan anses å være et svært omfattende system, her kan det variere hvordan beslutningsprosedyrene forekommer, samt hvilket organ som behandler hvilket saksområde. Dagens EU består i hovedsak av seks ulike organer. (Claes & Førland, 2020, s. 161).

- Europaparlamentet
- Det europeiske råd
- Rådet for Den europeiske union (ministerrådet)
- Europakommisjonen
- Den europeiske unions domstol
- Den europeiske sentralbanken
- Revisjonsrådet

I dette tilfellet vil det være relevant å se nærmere på Europaparlamentet. Dette er den institusjonen som kan anses å inneha mest direkte demokratisk legitimitet. Parlamentet består i hovedsak av 705 medlemmer, fordelt på alle 27 land. Medlemmene velges for en periode på fem år, ved direkte demokratisk valg i hvert enkelt medlemsland.

Figuren nedenfor viser til hvordan mandatene i Europaparlamentet ser ut. Representasjonen i Parlamentet varierer ut ifra hvert enkelt lands innbyggertall. Som vi kan se er de mindre landene kraftig overrepresentert kontra de større landene. Eksempel på dette vil blant annet være at bak enhver tysk representant befinner det seg omtrent 820 000 innbyggere, mens det til sammenligning utgjør 70 000 for Malta (Hovi & Underdal, 2017, s. 120). Videre kan det nevnes at når Parlamentet først samles, deler representantene seg inn i såkalte paraplygrupperinger. Dette vil med andre ord si at de deles inn etter partigrupper.



Tabell hentet fra: (Claes & Førland, 2020, s. 169).

Beslutningene i parlamentet fattes i hovedsak ved et alminnelig flertall. I hovedsak er lovgivningen tradisjonelt tilegnet til Rådet, dette har medført at parlamentets rolle har vært av rådgivende karakter. Likevel har traktatrevisjonene innført og bararbeidet nye beslutningsprosedyrer. Dette har da medført at Parlamentet i noen saker innehar like stor beslutningsmyndighet som Rådet. Et annet sentralt punkt å påpeke er at Parlamentet i seg selv ikke kan komme med nye lovforslag. På den andre siden innehar Parlamentet likevel myndigheten til å godkjenne hver nyutnevnte Kommisjon. Sist, men ikke minst er det også de folkevalgte som skal godkjenne organisasjonens budsjett. Dette innebærer at de besitter på retten om å kaste hele budsjettet (Claes & Førland, 2020, s. 170).

EU finansieres i dag gjennom importavgifter, en andel av merverdiavgiften i medlemslandene, pluss direkte overføringer fra medlemslandene. På bakgrunn av dette kan vi konstatere at det er medlemslandene selv som avgjør størrelsen på organisasjonens inntekter. EU har med andre ord ingen selvstendig rettighet til å kreve inn skatter eller avgifter.

Lisboatraktaten

Tidlig 2000-tallet begynte EU arbeidet med å revidere EUs traktatverk, som i all hovedsak utgjør grunnlaget for samarbeidet i EU. Det er traktatene som legger grunnlaget for EUs mål, institusjonenes regler og ikke minst hvordan beslutninger skal tas. Videre legger også traktatene føringer for forholdet mellom Unionen og medlemslandene. Traktatene oppdateres jevnlig for å revidere institusjonene, og på samme tid utarbeide unionens nye ansvarsområder. EUs nyeste traktat, Lisboa-traktaten, ble vedtatt i Lisboa i 2007, men tredde ikke i kraft før i 2009. Hensikten med Lisboa-traktaten er i hovedsak å gjøre EU mer demokratisk og på samme tid effektivt (Norges delegasjon til EU, 2015, s. 6).

I og med at det var kommet flere og flere land med i EU, var det en nødvendighet å tilrettelegge samarbeidet etter nye forhold. Lisboa-traktaten skal styrke demokratiet innad i organisasjonen og bidrar derfor til å gjøre EU i bedre tilstand til å møte fremtidige utfordringer på sentrale ansvarsområder (Norges delegasjon til EU, 2015, s. 6). Virkningen av Lisboa-traktaten har ført til en rekke sentrale endringer. For det første, ett mer demokratisk EU, i den forstand av at Europaparlamentet har fått mer makt og er å anse som likestilt med Rådet på de fleste felt. For det andre har nasjonale parlamenter også blitt mer inkludert i prosesser hvor beslutninger skal fattes. Videre har et nytt borgerinitiativ gitt befolkningen er form for mer direkte påvirkningsmulighet. Dersom mer enn én million innbyggere fordelt på flere medlemslang underskriver på et opprop, er Kommisjonene nødt til å følge opp dette. Videre legger Lisboa-traktaten til rette for en mer effektiv beslutningsprosess. De fleste beslutninger i Rådet, fattes den dag i dag med et kvalifisert flertall. Kvalifisert flertall i rådet består av 55% av medlemslandene og må representere minst 65% av befolkningen. Det kreves fire ulike land for å kunne blokkere et vedtak (Norges delegasjon til EU, 2015, s. 6).

Demokrati og beslutningsprosedyrer i EU

EU i seg selv er bygd på et representativt demokrati. Det vil med andre ord si at som en innbygger i et av medlemslandene, vil du også kunne ta nytte av det et representativt demokrati har å by på. Enhver voksen EU-borger innehar retten til å kunne stille som kandidat, og ikke minst stemme ved valg til Europaparlamentet (The European Union, u.å). Med dette har borgerne mulighet til å bli representert på unionsnivå både i Europa parlamentet og i Det europeiske råd og EU-rådet, hvor medlemsstatene er representert.

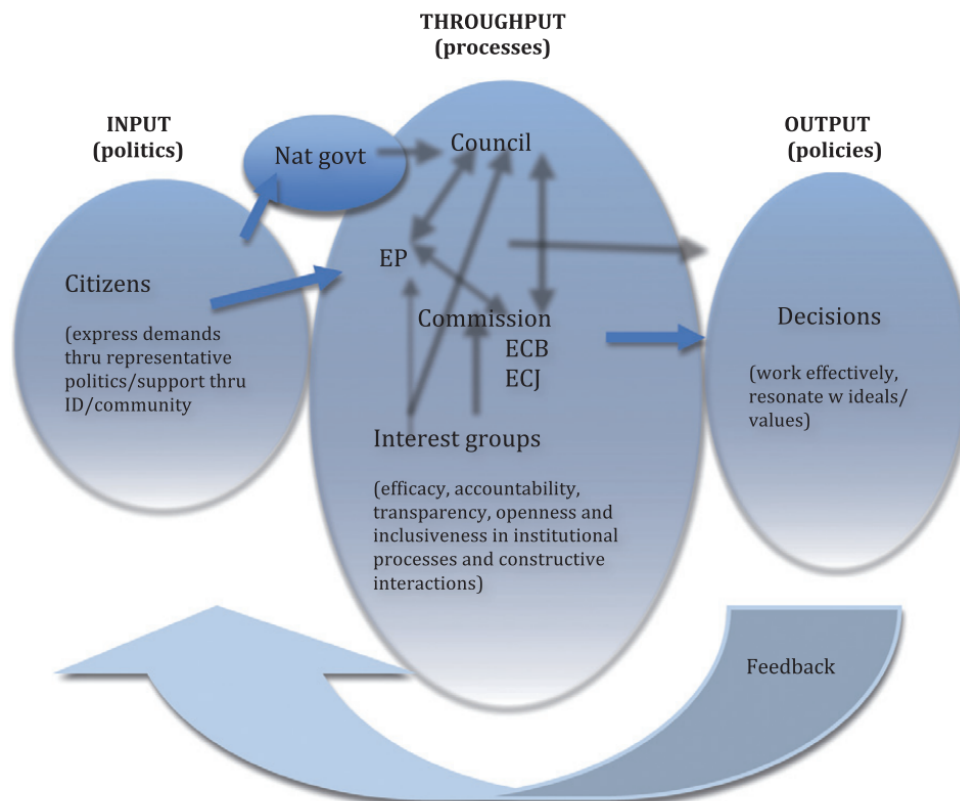
EU har som mål å gjøre sine institusjoner så *transparent* og demokratiske som mulig. Dette vil med andre ord si at avgjørelser skal bli tatt så åpent som mulig, og ikke minst så nært borgerne som mulig (European Union, u.å).

Det er i bunn og grunn traktatene som legger føringer for hvordan beslutninger skal fattes. Det vil med andre ord si at for hver eneste nye EU-lov, er den nødt til å være basert på en bestemt artikkel innenfor en traktat. Dette kaller vi gjerne for lovgivningens rettsgrunnlag. Dette avgjøre hvilken lovgivningsprosedyrer som skal anvendes. Den alminnelige lovgivningsprosedyren blir tatt i bruk på de aller fleste felt, likevel blir også samtykke og konsultasjon brukt på visse felt (EUs delegasjon til Norge, 2015, s. 8). Basert på dette kan det være interessant å se nærmere på de ulike formene for rettsakter innenfor EU:

- Forordninger: Dette er EU-lover som i hovedsak kan anvendes direkte i medlemslandene. Med andre ord, en forordning som er vedtatt på EU nivå, regnes altså som gjeldende lov i hvert enkelt medlemsland.
- Direktiver: Dette er EU-lover som baseres på spesifikke målsettinger. Her velger medlemslandene i hovedsak hvordan disse målene skal oppnås på et nasjonalt nivå, medlemslandene fatter egne regler for å gjennomføre de ulike direktivene.
- Beslutninger: dette kan i hovedsak være rettet direkte imot medlemsland.
- anbefalinger: Dette er ikke bindende, men heller en oppfordring til de som mottar anbefalingen.

(Norges delegasjon til EU, 2015, s 7).

Schmidt modellen



Bildet er hentet ifra: (Schmidt, 2013, s. 8).

Schmidt modellen – denne modellen illustrerer hvordan folket stiller krav igjennom et representativt demokrati, enten om det er direkte til en internasjonal organisasjon, eller til de nasjonale myndighetene i hvert enkelt land. Denne prosessen demonstreres i modellen som *“input”*. Videre tas vi inn i *“throughput”* fasen, her kan vi tydelig se hvordan pilene går på kryss og tvers av hverandre. Det er her beslutningsprosessen skjer. Her er det enten de nasjonale myndighetene i hvert land, eller folket som er i direkte kontakt med EUs institusjoner. Denne prosessen leder oss videre til *“output”* prosessen. Denne prosessen baserer seg i hovedsak på de vedtakene og beslutningene som blir tatt, med andre ord resultatene av prosessen. Noe som kan være en svakhet for EU i relasjon med *“throughput”* er å nå ut til Europas befolkning. Prosessen mellom *“input”* og *“output”* er ofte mer skjult og byråkratisk. I Schmidt modellen skal *“throughput”* være transparent, ansvarsbevisst og inkluderende i prosessene, og dette kan være en utfordring når et så stort organ skal ta beslutninger på vegne av mange millioner mennesker. *“Throughput”* skal være med folket, på samme måte som *“input”* er av folket og *“output”* er for folket (Schmidt, 2013, s. 8). Når *“throughput”* er vanskeligere å se resultatene av er feedback

delen av modellen essensiell. Det beste kontrollorganet vi har per i dag når det angår “*throughput*” er media. Her kan korrupsjon og illegitime prosesser varsles, og vi kan da holde illegitime arbeidere i sjakk (Schmidt, 2013, s. 9).

Diskusjon og analyse

Det finnes en rekke faktorer som gjør at EU skiller seg ifra andre internasjonale organisasjoner. Det mest fremtredende skillet er de felles institusjonene som har blitt dannet. Dette er institusjoner som til en viss grad innehar selvstendig myndighet. Tradisjonelt sett er det vanlig i internasjonale organisasjoner, at konsensus må finne sted før det tas beslutninger. Dette kan i bunn og grunn anses å være hovedregelen i internasjonale organisasjoner, noe det kan se ut til at EU har bevegde seg bort ifra (Claes & Førland, 2020, s. 13). EU startet hovedsakelig som en rent økonomisk union, likevel har EU utviklet seg til en organisasjon som tar for seg en rekke ulike saksfelt (The European Union, u.å). For å kunne diskutere hvorvidt EU er en overnasjonal organisasjon, er vi nødt til å sette EU opp imot Hovi og Underdals liste av kriterier. Videre skal vi se nærmere på demokrati spørsmålet og forsøke å treffe en beslutning ovenfor hvorvidt EU kan anses som en demokratisk organisasjon. For å avgjøre dette vil jeg ta utgangspunktet i teorien til Robert Dahl, samt teksten til Schmidt.

EU i forhold til Hovi og Underdals kriterier

Kravene til Hovi og Underdal som står listet i teoridelen, forteller noe om hva som skal til for at EU kan bli klassifisert som en overnasjonal organisasjon. For å kunne avgjøre hvorvidt EU er en reell overnasjonal organisasjon er den nødt til å utfylle alle fem kravene. Nå skal vi se nærmere på hvert enkelt krav, og til slutt forsøke å komme med et endelig svar.

Bindende vedtak

Det første kravet baserer seg i hovedsak på at organisasjonen må inneha retten til å kunne fatte bindende vedtak. Disse vedtakene er nødt til å være bindende for de nasjonale myndighetene i medlemslandene. På dette området kan det enkelt komme til uttrykk at EU tilfredsstillt dette kravet ved at det ikke er krav om konsensus når en beslutning fattes. Dette kommer blant annet til uttrykk ved EUs rettsakter, hvor forordninger og direktiver er gjeldende for medlemsland.

Medlemsland må kunne bindes imot sin vilje

Medlemmene har avstått beslutningsmyndighet til organisasjonen. Dette kan i hovedsak skje på tre ulike måter. Det første baserer seg på at et bindende vedtak fattes igjennom en flertallsbeslutning. Dette er et tilfelle som for eksempel kan utspille seg i flere av EUs institusjoner. Dette kommer til uttrykk både i parlamentet, og hvor bindende beslutninger kan fattes ved et flertall, dette vil da medføre at medlemmene som stemte imot også vil bli bundet av vedtaket mot deres vilje.

Pressmidler

Det tredje kravet baserer seg på pressmidler. Dette bygger videre på de to første kravene, og går derfor ut på at organisasjonen kan disponere diverse nødvendige midler for å få medlemslandene til å bøye seg. Her kan medlemslandene stilles ovenfor Den europeiske domstolen, og dømmes på bekostning av traktatbrudd. EUs domstol anses ikke som en straffedomstol (Knutsen, Julsrud, Tvedt & Trondal, 2021).

Finansiell autonomi

For å kunne oppnå reell overnasjonalitet krever dette også en viss form for finansiell økonomi. Dette går i hovedsak ut på at organisasjonen i seg selv ikke anser seg som fullstendig avhengig av medlemslandene for å skaffe midler til sine operasjoner. Uten en viss finansiell økonomi vil organisasjonens bruk av maktmidler bli svekket fort. Den finansielle økonomien kan blant annet oppnås ved at organisasjonen direkte skattlegger enkeltpersoner, bedrifter eller offentlige myndigheter (Hovi & Underdal, 2017, s. 175). Som nevnt ovenfor er EU avhengig av medlemslandene, da det per i dag finansieres av importavgifter, en andel av merverdiavgiften i medlemslandene, samt direkte overføringer til Unionen. Dette gir medlemslandene mye kontroll i form av at dersom de skulle stoppet betalingen ville dette ført til at EUs maktmidler fort kan bli lammet.

Bestemmelser om utmeldelse

En reell overnasjonal organisasjon forutsetter at det eksisterer visse begrensninger på retten til å melde seg ut. Dette kan blant annet gjøres ved at automatisk fraskrivning av retten til utmeldelse, eller gjøre prosessen av å melde seg ut til en svært tidskrevende og komplisert prosess. Traktatene i EU sier på sin side inneholder derimot ingen spesifikk bestemmelse vedrørende utmelding av organisasjonen. Storbritannias folkeavstemning avgjorde at de skulle ut av samarbeidet i 2016. Lisboa-traktatens artikkel 50, tilsier at utmeldingsprosessen

starter ved at landet som vil ut melder ifra om dette til Det Europeiske Råd, som så avgjør retningslinjene for hvordan prosessen skal forekomme. Dersom forhandlingene om utmeldelse ikke ferdigstilles innen to år, og partene i prosessen ikke er enige om en form for forlengelse, vil utmeldingen skje automatisk. Denne perioden kan forlenges dersom alle partene i prosessen er enige om det. Hvert enkelt land har i dette tilfellet veto rett, noe som gjør at det å utsette utmeldingen, kan være vanskelig (Hovi & Underdal, 2017, s. 177). Det er altså ikke mulig å melde seg ut av organisasjonen med øyeblikkelig virkning. Videre kan det også fremstå som om dette er en svært tidskrevende og komplisert prosess, gjerne basert på Brexit og hvor lang tid det har tatt.

Det å fastslå at EU er en overnasjonal organisasjon er ikke enkelt, og det finnes sannsynligvis ikke et fullstendig entydig svar på dette heller. Vi kan likevel påpeke at EU er å anse som en reell overnasjonal organisasjon dersom vi kun tar utgangspunkt i spesifikke trekk ved EU. Som sagt innledningsvis er det vanskelig å forklare akkurat hva som menes med en overnasjonal organisasjon og hvilke krav en slik organisasjon skal måtte tilfredsstillere. Jeg har derfor tatt utgangspunktet i Hovi og Underdals kriterier i forsøket på å avgjøre hvorvidt EU er en overnasjonal organisasjon eller ikke. Claes og Førland refererer også i sin bok *“mellomstatlig samarbeid og politisk system”* til Hovi og Underdals kriterier. På bakgrunn av dette kan det komme til uttrykk at de anses å være enige i hvilke kriterier en overnasjonal organisasjon skal tilfredsstillere. Med utgangspunktet i disse fem kravene kan vi enkelt se at EU tilfredsstiller de to første kravene om å kunne fatte bindende vedtak og at disse vedtakene er gjeldende for medlemsland som bindes mot sin vilje. At EU tilfredsstiller disse to kravene kan også begrunnes med at tradisjonelle internasjonale organisasjoner benytter seg av konsensus, før et vedtak vedtas. På av dette kan vi si at EU tilfredsstiller kravene Hovi og Underdal stiller til en *nominelt* overnasjonal organisasjon. EU kan i mange tilfeller anses å være den organisasjonen i verden som kommer nærmest en fullstendig overnasjonal organisasjon.

Overnasjonalitet i praksis

Dersom EU i teorien var å anse som en fullkommen overnasjonal organisasjon, vil det være vanskelig å se for seg hvordan dette skulle fungert i praksis. Bakgrunnen for dette er gjerne med tanke på hvor ulike landene i Europa er. Det vil for eksempel være vanskelig å sammenligne interesser, kultur, religion, språk og verdier. Vi kan likevel påpeke at de

vesteuropeiske landene kan anses som svært like i form av de overnevnte faktorene. Etter hvert som EU har utvidet seg har også forskjellene økt. Vi kan blant annet se tydelige forskjeller fra de tidligere østblokk landene, hvor de før i tiden var under et kommunistisk styresett. Det finnes en rekke eksempler på tiltak som har blitt gjort for å forsøke å skape en *“felles europeisk identitet”*. Eksempler på dette kan blant annet være den aktive bruken av unionens flagg (Claes & Førland, 2020, s. 18). Videre kan også innføringen av felles valuta også være et sentralt eksempel.

Det er over 400 millioner *“innbyggere”* i EU, og med en såpass stor befolkning kommer en ikke utenom store forskjeller (Knutsen et al., 2021). Dette er mennesker med ulike verdier, kulturell bakgrunn og levevilkår. Videre kan det økonomiske aspektet også spille en sentral rolle, da blant de 27 ulike medlemslandene finner vi en rekke ulike økonomiske situasjoner. Dette kan i stor grad bidra til at dersom EU offisielt hadde vært en overnasjonal organisasjon, ville det vært vanskelig å tilfredsstille alle de ulike interessene, med tanke på de store forskjellene fra land til land.

Det å være medlem i EU kan anses å være langt mer forpliktende enn andre internasjonale organisasjoner og folkerettslige avtaler, mye av grunnen for dette er gjerne hvor stort EU har vokst seg siden de første grunnsteinene ble lagt allerede i 1950-årene. Unionen har gjennom årene også tatt på seg en rekke ulike saksfelt, noe som har ført til at mange kanskje anser organisasjonen som overnasjonal.

Det moderne representative demokratiet, har i hovedsak alltid vært tilknyttet nasjonalstaten. En grunnleggende forutsetning for nasjonalt folkestyre er nasjonalstatens suverenitet ovenfor ytre krefter. I løpet av de siste to tiårene har imidlertid flere og flere EU-land overført viktig beslutningskraft til en stadig mer kraftfull overnasjonal politisk union. Det europeiske råd treffer nå flertallsbeslutninger på de fleste områder, og det direkte valgte Europaparlamentet har endret seg fra et rådgivende organ til et mektig beslutningsorgan. Som et resultat har spørsmålet om demokrati også gått videre. Den omfattende styrking av selve Europaparlamentet er det tydeligste uttrykket for overføring av beslutningsmakt til overnasjonale politiske allianser og behovet for å overføre den representative demokratimodellen til det overnasjonale nivået (Ryen, 2011).

Europaparlamentet skal godkjenne lover som kan være bindende for medlemslandene. Europaparlamentet stemmer også på budsjettet og hvordan det skal legges

opp, samt internasjonale avtaler. EU parlamentet kan ikke komme med lovforslag på egenhånd, noe som kan resultere i at mange mener at EU ikke er demokratisk nok. Det er i hovedsak medlemslandene som kontrollerer unionen, noe som vil si at dersom parlamentet skulle fått mer makt, vil man kunne argumentere for at EU også blir mer demokratisk. På den andre siden vil dette også ta ifra medlemslandene makt. Hva anses som best mulig løsning? Ikke like demokratisk som dens medlemsland.

EU og demokrati

Claes og Førland påpeker at dersom EU er å anse som en internasjonal organisasjon, vil den sannsynligvis ikke bli beregnet som særlig demokratisk. Bakgrunnen for dette er at internasjonale organisasjoner er rammer om samarbeidet mellom statene, noe som ifølge Claes og Førland, ikke tradisjonelt sett skjer igjennom en demokratisk prosess.

Det går likevel an å argumentere for at en slik organisasjon kan være demokratisk.

Diskusjonen vedrørende EUs mangler på demokrati kan i stor grad variere ut ifra hvilket øye som ser. Det er flere ting som kan tyde på at denne diskusjonen i stor grad omhandler mangel på kunnskap og for lite åpenhet mellom EU og befolkningen i medlemslandene. Dette kan også komme til uttrykk i artikkelen til Schmidt, hvor *“input”*, *“throughput”* og *“output”* forklares. Lisboa-traktaten, baserer seg i hovedsak på nettopp dette med demokrati i EU. Her kommer det frem at Europaparlamentet har fått mer makt og at de nasjonale parlamentene blir mer involvert i beslutningsprosesser, noe som jeg har redegjort for tidligere. Videre er det verdt å nevne at borgere også har fått større påvirkningsmulighet, i form av et opprop. Det vil med andre ord si at dersom én million innbyggere fra ulike medlemsland underskriver på et opprop, er dette noe Kommisjonen er nødt til å følge opp videre (EUs delegasjon til Norge, 2015, s. 6). Videre kan det være viktig å ta høyde for at EU som sagt finansieres av medlemslandene. Dette gjøres som nevnt ovenfor ved direkte overføringer fra medlemslandene og en andel av merverdiavgift på varer. Dette kan hjelpe oss med å forstå medlemslandene selv bestemmer hvor stort eller lite EU skal være.

EU er et organ som, selv om det holder et imponerende demokratinivå for en ikke-statlig aktør, ikke lett kan sammenlignes med medlemslandenes nasjonale ordninger for direkte demokrati og tilhørende lovgivning som utarbeider makter. Dette betyr ikke at EU er antidemokratisk. Tvert imot, det gir medlemslandene mange muligheter til å involvere seg i lovgivningsprosessen og enhver sjans til å blokkere lovgivningen. EU er således

representativt og ansvarlig, men ofte tvilsomt demokratisk som en institusjon med hensyn til garantier på egen myndighet, selv i forhold til sine medlemsland (Lohr, 2017). Oppfyller EU Dahl sine kriterier for en demokratisk prosess? Det som er interessant her er at når de europeiske landene sammensmelter og blir mer integrert blir medlemslandene mer følsomme for endringer EU gjør, og man kan føle policy endring på individnivå. EU bli betraktet som innenrikspolitikk når vi sammenligner beslutningsprosessen i EU med Dahl sin teori om den demokratiske prosessen.

Effektiv deltakelse

Borgere innenfor EU oppfordres til å delta i det demokratiske livet til unionen, ved å gi sine syn på EU sin politikk, både pågående “policy” endring og gjeldende policy, samt lover. “The European citizen initiative” er EU sin måte å få økt den politiske deltakelsen til borgere i medlemslandene (European Union, u.å). EU gir klart en mulighet til hver borger å delta effektivt, og det er også mulighet for å endre eksisterende policy, noe som gir eventuelle misfornøyde borgere tid til å bli velinformert om det gjeldende temaet.

Lik mulighet til å stemme og stemmene må telles likt.

Ifølge Dahl må enhver borger ha muligheten til å få en lik sjanse til å uttrykke seg om saker mens endringen pågår. Som nevnt ovenfor er det mulighet gjennom “citizen initiative” å gjøre sin mening kjent, men inni EU sitt beslutningsorgan er det ujevn fordeling i henhold til befolkningsstørrelse (med tanke på representanter per land), noe som gjør at enkelte stemmer teller mer. Dahl poengterer at noen ganger hvis stemmeproporsjonaliteten er skjev skal det være til fordel for personer med interesser som overgår andres.

Opplyst forståelse

Ifølge Dahl er alle borgere like kvalifisert til å ta opplyste valg, der igjen poengterer han at de gjør feil og velger midler som ikke gir dem ønsket mål/resultat. Noen må komme til en mer opplyst mening enn andre og dette kommer til å skinne gjennom. Det kan være vanskelig for alle 400 millioner innbyggere å ha en opplyst forståelse rundt all policy EU skal diskutere og har på en fremtidig agenda. Når det er snakk om overnasjonal politikk kan dette føles fjernt for normale mennesker og der igjen vil demos ha den grad av opplyst forståelse som jeg mener Dahl krever her.

Kontroll over agendaen

Borgere i EU skal kunne ha mulighet til å bestemme agenda for hva den demokratiske prosessen skal beslutte. Enkeltindividet har liten påvirkning på hva agendaen inneholder, men det er ikke sakt at EU på egenhånd utvelger agendaen. Interessegrupper, NGOs og stater kan påvirke, men veien gjennom nåløyet er trang.

Lik tilgang til rettighetene ovenfor

Alle borgerne må ha lik tilgang til rettighetene ovenfor. Uheldigvis lever vi ikke i en perfekt verden der alle mennesker har lik mulighet til å påvirke, delta, kontrollere og forstå. EU selv har ikke diskriminerende lover, men medlemsland kan diskriminere sine egne borgere som igjen ikke gir alle like rettigheter. Et av kravene for medlemsland er at de er demokratiske, men definisjonen til demokrati er ofte veldig snever eller for vag, så det kan være store forskjeller på tvers av land.

(Dahl, 1989, s. 108-114)

EU har vokst seg forbi den sin spede begynnelse og har tilegnet seg nye funksjoner gjennom årene. For å beholde legitimitet er det viktig for EU at folket føler en påvirkningskraft slik at den demokratiske prosessen blir så lik idealet som mulig. Det er bare problemet med fysisk avstand mellom EU og normale borgere som kan gjøre den demokratiske prosessen vanskelig. Når det kommer til Dahl sine fem krav treffer EU ganske godt, men begrensingene i form av ren størrelse og distanse gjør deltakelse vanskelig.

EU kan for mange av medlemslandenes innbyggere virke veldig fjernt. Brennan fokuserer i sin bok "*Against democracy*" mye på velgeres ignoranse når det kommer til politikk. Det kommer blant annet frem at det britiske folket er blant de som er minst informert angående EU (Lohr, 2017). EU fortsetter å fokusere på å gjøre institusjonene mer "transparent" og demokratiske. Beslutninger tas så åpent og så nærme innbyggerne som mulig (The European Union, u.å). Likevel er det ikke alltid det står på velgernes intelligens, i mange tilfeller bryr de seg bare ikke. Bakgrunnen for dette er gjerne at det krever både tid og innsats for å skaffe seg nok kunnskaper. En annen sentral grunn kan være at innbyggernes stemme i teorien ikke gjør en stor forskjell. En stemme utgjør kun en forskjell dersom det står uavgjort, noe som vanligvis sjeldent skjer. Individet har nesten ingen makt over myndighetene, og individets stemme har nesten null verdi (Brennan, 2016, s. 31). Videre er det ikke nødvendigvis alltid

individet som har skylden i at EU kan virke fjernt. Det kan være mange faktorer som gjemmer seg bak dette, og et eksempel kan være at de nasjonale myndighetene kanskje ikke deler med seg alt for mye om de prosessene som foregår mellom nasjonen og Unionen.

Storbritannias utgang av unionen baserte seg i hovedsak på å ta tilbake suverenitet fra en udemokratisk overnasjonal organisasjon (Lohr, 2017). Et sentralt spørsmål på bakgrunn av dette kan være om Storbritannia trakk seg ut av EU på bakgrunn av for lite kunnskaper. Nåværende statsminister i Storbritannia, Boris Johnson med Michael Gove og Gisela Stuart har beskrevet EU som

“A dysfunctional bureaucracy that has no proper democratic oversight”. Å høre dette som en alminnelig borger fra politikere man kjenner kan være med å påvirke individer til å mislike og se på EU som lite demokratisk. Hvis man blander negativ presse om EU samt lav forståelse ovenfor organisasjonen i sin helhet er det ikke uforståelig at borgere enten utvikler apati eller misnøye ovenfor en fjern overnasjonal organisasjon.

Konklusjon

I denne oppgaven har vi sett nærmere på hva som kjennetegner en overnasjonal organisasjon, og hvilke krav som stilles for at denne betegnelsen kan benyttes. Vi har sett på hvordan EU plasseres i forhold til de kravene som stilles, og kan med dette konkludere med at Unionen er å anse som nominelt overnasjonal. Videre har vi også sett nærmere på hvorvidt EU kan klassifiseres som en reell overnasjonal organisasjon, her kan man imidlertid konkludere med at EU er på god vei til å tilfredsstille disse kravene, men er ikke helt i mål enda. Det er viktig å poengtere at kravene Hovi og Underdal stiller, er av mange ansett som svært strenge, da ingen organisasjon per i dag møter kravene fullt ut.

Gjennom bruk av Schmidt sin modell om “*input, troughput og output*”, samt Dahls teori om fem kriterier for en demokratisk prosess ser vi at EU vil være demokratisk, og prøver å bli dette gjennom økt åpenhet, inkludering og ansvarlighet ovenfor borgere i EU. Forskjellige initiativer der borgere oppfordres til å bidra er en begynnelse på nærhet mellom bunnlinjen og topplinjen. Det er fortsatt slik at avstanden er for stor mellom borger og EU for at vi kan oppfylle alle kravene til Dahl på en tilfredsstillende måte, selv om Dahl selv mener det er et ideal og ikke virkelighet. Alt dette sammen med “*voter ignorance*” får EU til å virke mer byråkratisk og mindre legitimt i demokratiske beslutningsprosesser. Vi kan dermed konkludere med at befolkningen i de ulike medlemslandene innehar for lite kunnskaper om EU.

EU er en internasjonal organisasjon, men kanskje ikke det vi anser som en “typisk” internasjonal organisasjon. Vi kan på mange måter konkludere med at EU kan anses å være mye mer enn en vanlig internasjonal organisasjon. Er EU noe helt eget? En overnasjonal organisasjon som prøver å nå et demokratisk ideal med medlemsland som ikke oppnår alle demokratiske idealer selv vil ikke nå nevnt ideal før medlemmene gjør det. Kan være en mulighet for en “*top-down*” tilnærming der EU påvirker sine medlemmer, men når og om det skjer får vi vente å se på. Jeg mener at en organisasjon slik som EU kan være demokratisk tross nominell overnasjonalitet.

Litteraturliste

- Brennan, Jason. (2016). *Against democracy*. Princeton University Press. Princeton and Oxford.
- Claes, Dag Harald. & Førland, Tor Egil. (2015). *EU: Mellomstatlig samarbeid og politisk system. Kapittel 1: Hva er EU? Og Kapittel 8: EU som beslutningssystem*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Claes, Dag Harald & Førland, Tor Egil. (2020). *EU: Mellomstatlig samarbeid og politisk system* (5. Utg). Oslo. Gyldendal Akademiske.
- Dahl, Robert. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press. New Haven and London.
- Hovi, J. & Underdal, A. (2017). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Schmidt, V. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*. Political studies associations. Boston University.
- Lohr, M. (2017). The European Union: *A bureaucratic and undemocratic monster?*. Hentet fra: <https://medium.com/@mathieulohr/the-european-union-a-bureaucratic-and-undemocratic-monster-9800f43c8b6c>
- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf>
- European Union. (u.å). The EU in brief. The European Union. Hentet fra: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

- EUs delegasjon til Norge. (2015). *Slik virker EU*. EUs delegasjon til Norge. Hentet fra: <https://eeas.europa.eu/archives/delegations/norway/documents/publikasjoner/slikvirkereu15-16.pdf>
- FN sambandet. (2020). *Demokrati og medborgerskap*. FN sambandet: united nations association of Norway. Hentet fra: <https://www.fn.no/tema/menneskerettigheter/demokrati-og-medborgerskap>
- Hovde, K-O., Svensson, P. & Thorsen, D. (2019). Demokrati. Store norske leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/demokrati>
- Knudsen, O., Julsrund, O., Tvedt, K. & Trondal, J. (2021). EU- Den europeiske union. Store norske leksikon. Hentet fra: https://snl.no/EU_-_Den_europeiske_union
- Ryen, E. (2011). Demokratiet i EU. Aftenposten. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/eK2vM/demokratiet-i-eu>
- Thorsen, D. (2021). *Direkte demokrati*. Store norske leksikon. Hentet fra: https://snl.no/direkte_demokrati
- The european union. (u.å). Goals and values of the EU. The european union official website. Hentet fra: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en

