

Sarah Simone Haukefær

Innføringen av den ordinære beslutningsprosessen, og den Europeiske Unions demokratiske legitimitet: styrket eller svekket?

Bacheloroppgave i Europastudier med statsvitenskap

Veileder: Carine S. Germond

Mai 2021

Sarah Simone Haukefær

Innføringen av den ordinære beslutningsprosessen, og den Europeiske Unions demokratiske legitimitet: styrket eller svekket?

Bacheloroppgave i Europastudier med statsvitenskap
Veileder: Carine S. Germond
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske og klassiske studier



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag:

Hvordan har innføringen av den ordinære beslutningsprosessen (OLP) påvirket den Europeiske Unions (EU) demokratiske legitimitet? Før 2009 vedtok Ministerrådet lover enerådende, men etter iverksettelsen av den ordinære beslutningsprosessen (OLP) som kom med Lisboa-traktaten i 2009, var ikke dette tilfellet lenger. Innføringen av EP som medlovgiver var en del av demokratiseringen av EU, og EPs historie viser hvordan dets rolle har forandret seg etter innføringen av OLP. Demokratisk legitimitet og debatten om det demokratiske underskuddet er linket sammen. Hvordan? Hva er argumentene i denne debatten, og hvilken styreform en kan diskutere at EU har? Før ble ikke legitimiteten til den europeiske politikken sett på som et problem, men da EU fikk flere rettigheter og beslutningsomfanget deres økte, startet problematikken. Begrepet demokratisk legitimitet krever en definisjon for å kunne konseptualiseres og anvendes. Begrepet kan deles inn i tre; input, output og throughput - legitimitet. Ved hjelp av Vivian A. Schmidts forklaringsmodell om hvordan de tre begrepene henger sammen, vurderer denne oppgaven hvordan EUs demokratiske legitimitet har blitt påvirket av OLP-prosessen innføring. Det ønskes å finne ut av og undersøke hvordan å innføre en medbestemmelsesprosedyre kan ha endret EUs demokratiske legitimitet, gjennom å diskutere EUs input-, output- og throughput – legitimitet.

Abstract:

How has the introduction of the ordinary legislative procedure (OLP) affected the democratic legitimacy of the European Union (EU)? Before 2009, the Council of Ministers adopted laws unanimously, but after the implementation of the ordinary legislative procedure (OLP) which came with the Lisbon Treaty in 2009, this was no longer the case. The introduction of the EP as co-legislator was part of the democratization of the EU, and the EP's history shows how its role has changed since the introduction of the OLP. Democratic legitimacy and the debate on the democratic deficit are linked. How? What are the arguments in this debate, and what form of government can one discuss that the EU has? Before, the legitimacy of European policy was not seen as a problem, but when the EU gained more rights and their decision-making scope increased, the problems started. The concept of democratic legitimacy requires a definition in order to be conceptualized and used. The term can be divided into three; input, output and throughput - legitimacy. Using Vivian A. Schmidt's explanatory model of how the three concepts are related, this thesis assesses how the EU's democratic legitimacy has been affected by the introduction of the OLP-procedure. It is desired to find out and investigate how the introduction of a co-determination procedure may have changed the EU's democratic legitimacy, by discussing the EU's input, output and throughput legitimacy.

Innholdsfortegnelse

2. EPs lovgivningsmakt før og etter Lisboa traktaten.....	8
2.1 Europaparlamentets historie	8
2.2 OLP-prosessen.....	9
3. Konseptdefinisjoner.....	10
3.1 Demokratisk legitimitet.....	10
3.2 Debatten om demokratisk underskudd.....	11
4. Input, output og throughput for å konseptualisere demokratisk legitimitet	15
5. EUs demokratiske legitimitet før og etter innføringen av OLP gjennom input, output og throughput ..	17
Modell 1: Input, output og throughput.....	18
5.1 Måling av EUs input legitimitet.....	18
Modell 2: EP valg statistikk.....	19
5.2 Måling av EUs output-legitimitet	21
5.3 Måling av EUs throughput- legitimitet	22
6. Konklusjon:.....	23
Litteraturliste:.....	25

Den Europeiske Union (EU) hevder at det er en demokratisk union, til tross for at Europaparlamentet (EP) er den eneste institusjonen i EU hvor medlemmene blir direkte valgt inn av EU-borgere. «Det demokratiske underskuddet» i EU har lenge vært et omdiskutert tema, og det er delte meninger om dette er et reelt problem EU står ovenfor eller ikke. Da Frankrike og Nederland avviste den konstitusjonelle traktaten ble diskusjonen rundt EUs demokratiske underskudd brakt opp igjen på bordet, og noen har hevdet at det er en demokratisk legitimitets krise i EU (Holzhaker, 2007, s. 257). Før 2009 vedtok Ministerrådet lover enerådende, men etter iverksettelsen av den ordinære beslutningsprosessen (OLP) som kom med Lisboa-traktaten i 2009, var ikke dette tilfellet lenger.

Før ble ikke legitimiteten til den europeiske politikken sett på som et problem, men problematikken startet da EU fikk flere rettigheter og deres beslutningsomfang økte. Debatten om EUs demokratiske underskudd ble et problem på 1990-tallet, etter Maastricht-traktaten overførte store deler av makt til EU (Smismans, 2019, s.127). Løsningen på problemet var å overføre mer makt til EP, da denne institusjonen hadde en parlamentarisk styringsmodell. I tillegg prøvde man å gi mer oppmerksomhet til nasjonale parlamenter, og regionale og lokale myndigheter (De Schoutheete, 2017, s. 56).

De to siste tiårene før 2008 bestod av et stadig økende antall medlemsstater, som overførte beslutningsmyndighet til EU som politisk union (Ryen, 2008). EU har kun vokst seg sterkere som et overnasjonalt politisk organ. Et eksempel for å understreke dette er hvordan Europaparlamentet har gått fra å være et konsultasjonsorgan hvor medlemmene ble utnevnt, til å være et mektig beslutningsorgan hvor medlemmene blir direkte valgt inn av folket. Dette har ført til at demokratispørsmålet har dukket opp i debatt. At EP har fått en omfattende styrke er det tydeligste grunnlaget for at overføring av beslutningsmakt til en overnasjonal politisk union, krever en overføring av den representative demokratimodellen til det overnasjonale nivået (Ryen, 2008). Dette ble skrevet Aftenposten i 2008, rett før innføringen av OLP-prosessen, som ble satt i verk i 2009.

Har iverksettelsen av OLP-prosessen påvirket EUs demokratiske legitimitet? Er den blitt styrket eller svekket? I så fall til hvilken grad? Denne oppgaven vil ta for seg problemstillingen: *Til hvilken grad har innføringen av den ordinære beslutningsprosessen påvirket den demokratiske legitimiteten til EU?*

Oppgaven vil ta i bruk en kvalitativ innholdsanalyse. Det vil si at oppgaven vil undersøke og analysere hvordan EUs demokratiske legitimitet har forandret seg etter OLP prosessen ble innført. I tillegg vil diverse litteratur om EUs demokratiske legitimitet og demokratiske underskudd anvendes for å besvare problemstillingen. Oppgaven vil konseptualisere begrepet demokratisk legitimitet, og fokusere på et tredelt syn hvor EUs demokratiske legitimitet skal måles i henhold til politisk input-, output- og throughput-legitimitet. Det vil bli redegjort for hvordan Europaparlamentets rolle og legislative kompetanse var før innføringen av OLP, og sammenligne med å se på hvordan den ser ut nå. Da kan man også se på hvordan valgoppslutningen til EP har forandret seg, ved å anvende statistikken til EPs valg før og etter Lisboa-traktaten. Oppgaven vil ta i bruk to modeller hvorav den ene er statistikk på valgoppslutningen til EP fra 2004 til 2019, og den andre er en forklaringsmodell som forklarer sammenhengen mellom input, output og throughput.

Konkret skal oppgaven definere, konseptualisere og anvende begrepet demokratisk legitimitet, for å kunne analysere hvordan EUs demokratiske legitimitet kan ha blitt påvirket av innføringen av OLP-prosessen. Det vil dermed bli gjort en nøye definisjonsforklaring av begrepet demokratisk legitimitet, og begrepet demokrati. Det vil også være relevant å diskutere Europaparlamentets historie, og undersøke hvordan denne institusjonen har blitt påvirket av innføringen av OLP-prosessen. Argumentet for dette er at innføringen av Europaparlamentet som medlovgiver i OLP-prosessen var en måte EU prøvde demokratisere seg selv på (Smismans, 2019, s.127).

Det er ikke mangel på bidrag til debatten om EUs demokratiske legitimitet og demokratiske underskudd. Denne oppgaven tar blant annet i bruk Andrew Moravcsik, Achim Hurrelman og Sebastian Baglioni og Vivian A. Schmidt sine bidrag til debatten. Forfatterne nevnt er blant flere som har gode og relevante bidrag til debatten om EUs demokratiske underskudd, legitimitet og hvordan innføringen av OLP-prosessen kan ha påvirket EUs demokratiske legitimitet. Det er interessant å undersøke debatten om har EUs demokratiske legitimitet. Når en leser om temaet er det tydelig at meninger er splittet. En kan klart se hvilket standpunkt forfatterne har valgt å ta. Ofte argumenterer forfattere enten sterkt for at det er et demokratisk underskudd, og at EU har lite eller ingen demokratisk legitimitet, eller så argumenterer de sterkt for det motsatte. Det er lite konsensus i litteraturen og det er flere grunner til dette, men hovedargumentene denne oppgaven fokuserer på er; om det er slik at vi må revurdere vår forståelse av demokrati for å kalle EU demokratisk, eller om det er institusjonene som allerede er i EU som må forandres på,

for å tilpasse seg dagens tradisjonelle forståelse av demokrati. Sekundærkildene som er brukt for å hente ut dette er blant annet Beate Kohl-Koch og Berthold Rittberger sin bok: *Debating the democratic legitimacy of the European Union*.

Andre sekundærkilder som også er hyppig brukt for å undersøke problemstillingen er, som nevnt over, Andrew Moravcsik sin tekst: «In defence of 'the democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union». Denne anvendes for eksempel i seksjonen hvor debatten om EUs demokratiske underskudd blir forklart og diskutert. Moravcsik stiller seg kritisk til spørsmålet om et demokratisk underskudd i EU, og det er dermed interessant å lese hvilke argumenter han bruker for å underbygge sin påstand om at det ikke er demokratisk underskudd. Oppgaven tar også i bruk *The Institutions of the European Union* for å innhente informasjon om OLP-prosessen. Her står det klart og tydelig hvordan prosessen fungerer steg for steg, og i tillegg forklarer den hvordan Europaparlamentets rolle har forandret seg etter OLP-prosessen innføring. I tillegg blir *European Union Politics* av Michelle Cini og Nieves Pérez-Solórzano Borrarán hyppig brukt for å definere demokrati og demokratisk legitimitet. Den blir også brukt for å blant annet hente informasjon om debatten om EUs demokratiske underskudd. For å konseptualisere demokratisk legitimitet tar oppgaven i bruk både Vivian A. Schmidt sin tekst: «Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'» og Fritz W. Sharpfs innvendinger om tema. Forfatteren forklarer hva input og output legitimitet er, og legger frem et tredje alternativ hun kaller for «throughput» legitimitet.

Primærkildene brukt i denne oppgaven kommer fra Europaparlamentet sine egne nettsider hvor det er innhentet statistikk på valg i EP. Statistikken viser tydelig hvordan valgoppslutningen har forandret seg, og at det er et svært varierende utfall. Den kan være med på å argumentere for at EUs demokratiske legitimitet kan ha blitt svekket eller styrket etter OLP-prosessen. Oppgaven undersøker og finner ut at i det siste valget i 2019 var det den høyeste valgoppslutningen på 20 år.

For å besvare problemstillingen skal oppgaven dermed først ta for seg Europaparlamentets historie, og undersøke hvordan dets beslutningsmakt har forandret seg etter OLP-prosessen ble innført. Dette vil være viktig å diskutere for å kunne undersøke til hvilken grad innføringen av OLP har forvandlet EPs evne til å påvirke lovgivning i EU. Videre vil seksjon 3 inneholde en redegjørelse for konseptene som oppgaven tar for seg; demokratisk legitimitet og diskutere rundt argumentene som finnes i debatten om EUs demokratiske underskudd, samt hvilken

styreform en kan sette EU sitt styresett under. Konseptene demokrati og demokratis legitimitet vil da bli klargjort i denne seksjonen av oppgaven. Hvordan demokratisk legitimitet og det demokratiske underskuddet er linket sammen vil også bli redegjort for i denne seksjonen. Seksjon 4 består av å konseptualisere demokratisk legitimitet og forklare begrepene input-, output- og throughput – legitimitet. Dette er begreper som skal anvendes i seksjon 5 for å analysere og diskutere til hvilken grad innføringen av OLP-prosessen har hatt en påvirkning på EUs demokratiske legitimitet.

2. EPs lovgivningsmakt før og etter Lisboa traktaten

2.1 Europaparlamentets historie

Det er 705 representanter i Europaparlamentet, som kalles for MEPs (Members of the European Parliament) (European Parliament, 2019). Det er en overstatlig institusjon som skal representere borgerne i EU. Dette vil si at det har suverenitetsavståelse, og det er uavhengig og utnevnt av regjeringene i EU. I EP sitter EP presidenten, 14 visepresidenter og lederne av de transnasjonale partigruppene (Shackleton, 2017, s.146).

EPs opprinnelse stammer fra the Common Assembly av den europeiske kull- og stål unionen, som videre utviklet seg til å bli the Common Assembly av de tre overnasjonale samfunnene som eksisterte på den tiden (European Parliament, 2021). Gjennom tid fikk det navnet Europaparlamentet og gikk fra å være en forsamling med utnevnte medlemmer, til direkte valg i 1979 (Dobbels M&Neuhold, 2013, s. 378). Under første direkte valg i 1979 var det bare 198 medlemmer i EP fra ni ulike stater, men innen 2014 hadde dette tallet vokst til 705 medlemmer fra 20 ulike stater som hadde opprinnelse fra mer enn 200 nasjonale partier (Shackleton, 2017, s.146).

Institusjonen har siden starten av den Europeiske Union undergått store endringer, og har gradvis får større makt. Enhetstraktaten i 1987 forbedret EPs rolle innenfor visse lovgivningsområder, og startet samarbeidsprosedyren (European Parliament, 2021). Maastricht-traktaten i 1993 innførte medbestemmelsesprosedyren på visse lovgivningsområder, og utvidet samarbeidsprosedyren til andre områder. Dette var starten på EPs rolle som medlovgiver, og det fikk retten til å vedta, endre og avvise lovforslag innenfor 15 områder (European Parliament, 2021). I tillegg fikk det den endelige godkjenningen av medlemmene i Kommisjonen, som representerte et viktig steg fremover i henhold til EPs politiske makt over EUs ledere (European Parliament, 2021). Videre førte Amsterdam-traktaten til en utvidelse av medbestemmelsesprosedyren fra 15 lovgivningsområder til 32, og EP fikk nå godkjenne eller legge ned vetorett mot Kommisjonspresidenten (European Parliament, 2021). Nice-traktaten i 2003 var igjen en utvidelse av medbestemmelsesprosedyren, og lovgivningsområdet vokste fra 32 til 37. Siste traktaten som har utviklet EP er Lisboa-traktaten i 2009, da OLP-prosessen ble innført (European Parliament, 2021).

2.2 OLP-prosessen

OLP er en forkortelse for den ordinære beslutningsprosessen. OLP-prosessen har blitt en standardprosedyre for alle lovgivende beslutninger som blir tatt i EU. Dens innføring førte til at Europaparlamentet nå fikk være medlovgiver, og får samarbeide med Ministerrådet om å ta beslutninger (Shackleton, 2017, s. 150). Før kunne Ministerrådet ta lovgivende beslutninger enerådende, og hadde dermed full beslutningsautonomi, men etter debatten om det demokratiske underskuddet blusset opp måtte EU komme med en løsning. En av disse løsningene var å sette en institusjon med en parlamentarisk styringsmodell som medlovgiver, og dette ble da EP (Smismans, 2019, s.127). I tillegg skulle EU fokusere mer på å gi oppmerksomhet til nasjonale parlamenter, og regionale og lokale myndigheter.

OLP-prosessen fungerer slik at Kommisjonen kommer først med et lovforslag og sender det videre til EP (Shackleton, 2017, s. 150). Her kan EP velge å gjøre endringer på lovforslaget eller om de vil godta eller avslå det. Om EP velger å gjøre endringer eller avslår vil lovforslaget bli sendt tilbake til Kommisjonen for å se over endringene som EP foreslår. Er Kommisjonen fornøyd og enig med endringene EP har foreslått vil lovforslaget bli sendt videre til Ministerrådet som vil ha samme makt som EP og kan da velge å endre, godta eller avslå (Shackleton, 2017, s. 150). Blir endringene godtatt av Ministerrådet blir loven vedtatt, om loven ikke blir godtatt vil forslaget bli sendt tilbake til Kommisjonen som da må gjøre endringer og sende forslaget tilbake til EP for en andre lesning. Slik fortsetter det til en tredje lesning hvor en megling vil ta plass for å prøve å gjøre alle tre institusjonene fornøyd (Shackleton, 2017, s. 150).

EP, etter OLP-prosessen ble innført, er i dag en lovgivende makt i EU sammen med ministerrådet, og er den eneste institusjonen med direkte valg. Direkte valget startet som sagt i 1979, og det har siden vært nytt valg hvert femte år. EU-borgerne kan stemme inn hvem som skal sitte i Europaparlamentet, og dermed har muligheten til å føle seg representert i en parlamentarisk institusjon som er nå medlovgiver. En kan argumentere for at det faktisk at EU-borgerne får være med å styre hvem som tar beslutningene vil føre til større input legitimitet i EU, og det vil dermed være naturlig å si at etter OLP-prosessen, og EP ble medlovgiver, styrket det EUs demokratiske legitimitet. Den samlede valgdeltakelsen har derimot sunket for hver utvidelse, før i 2019 da det var den høyeste valgdeltakelsen på 20 år (European Parliament, 2019). Valgdeltakelse varierer fra

land til land, da det er slik at noen land har obligatoriske avstemninger, imens noen ser ikke på det som en prioritet. Dette kan komme av mangel på tillit og tilhørighet til en overnasjonal politisk union, som da har ført til at EU-borgere ser på EP-valget som et «second-order» - valg (Toledo&Ehlin, 2009, s. 6). Dette vil si at EU-borgere heller velger å ta del i sine egne nasjonale valg enn å prioritere å stemme under EP valget. Grunner for dette kan for eksempel være at folket føler at det de stemmer på ved nasjonale valg faktisk vil ha noe å si for politiske beslutninger og utfall, imens ved avstemming i EP mener de at det ikke vil utgjøre en forskjell.

3. Konseptdefinisjoner

3.1 Demokratisk legitimitet

Hva er demokratisk legitimitet, og hva er det som vektlegges i debatten om EUs demokratiske underskudd og mulig mangel på demokratisk legitimitet? Demokratisk legitimitet handler om å ha en sterk støtte i folkemeningen. Noen hevder at demokrati skaper mer legitime beslutninger, enn hvis en beslutning tas av en eller et fåtall av menneskene i samfunnet (Arnesen 2018). Altså hvis innbyggerne kan påvirke utfallet av den politiske beslutningen, enten direkte eller indirekte, vil myndighetene og deres beslutning oppfattes som mer akseptabel og dermed mer legitim hos befolkningen (Regjeringen, 2018).

Begrepet demokrati referer til et sett med prosedyrer som garanterer deltakelse fra folket, imens begrepet legitimitet referer til den generaliserte tillitten som folket har til det politiske systemet (Smismans, 2019, s. 128). Denne generaliserte tillitten kan komme fra to plasser. På den ene siden kan folket føle at det politiske systemet er legitimt fordi folket er effektivt involvert i beslutningsprosessen, selv om ikke utfallet alltid er ønskelig. På den andre siden kan det komme fra at folket føler det politiske systemet er legitimt fordi de er fornøyde med utfallet til de politiske beslutningene (Smismans, 2019, s. 128). Dette diskuterer Ronald Holzhafer og hevder at det er to hoved metoder for å vurdere demokratisk legitimitet. Den første metoden er å evaluere det politiske systemet opp mot normativ teori. Det vil si å undersøke til hvilken grad et politisk system er i samsvar med visse normative kriterier (Holzhaker, 2007, s. 259). Den andre metoden er å empirisk bestemme omfanget det politiske systemet blir sett på som riktig, og hvor mye det fortjener borgerens lojalitet.

For å kunne anvende den første metoden må en utdype hvilken normativ teori en bruker og dens kriterier. Eksempler på dette kan være liberal, representativt demokrati eller deliberativt demokrati. Utfra den første kan man utlede tre dimensjoner av demokratisk legitimitet utfra liberal demokratiske prinsipper; representasjon og ansvarlighet, identitet og opptreden eller utførelse (Holzhaker, 2007, s. 259). Dette er det denne oppgaven vil fokusere på, og vil bruke dette tredelers synet for å diskutere EUs demokratiske legitimitet. I seksjon 4 av oppgaven vil dette tredelers synet utdypes og kriterier for å måle demokratisk legitimitet vil bli satt. Debattene om en europeisk demo, det rette stedet for representative institusjoner i EU og viktigheten av å lykkes med EUs politikk for legitimitet kan, for eksempel, en plassere i dette tredelers synet på demokratisk legitimitet (Holzhaker, 2007, s. 259).

For at noe skal være demokratisk legitimt må det dermed bli bredt akseptert av befolkningen, innbyggerne må kunne påvirke utfallet av den politiske beslutningen som skal fattes, i tillegg til at det må være effektivt og transparent. Er det slik i den Europeiske Union?

3.2 Debatten om demokratisk underskudd

Debatten om EUs demokratiske legitimitet er linket sammen med debatten om EUs demokratiske underskudd. Litteraturen om demokratisk legitimitet omhandler ofte debatten om det demokratiske underskuddet og omvendt. Eksempel på hvordan disse to debattene er linket sammen er i diskusjon om tillitt og plassering av ansvarlighet; Hvem som skal være «syndebukken» eller hvem som skal få ros når en politisk beslutning blir tatt er ofte uklart (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 913). Dette resulterer i at EU-borgere står igjen med uklarhet over hva som foregår, og hvem som står bak de politiske beslutningene. Videre vil dette føre til tap av tillit til EU hos EU- borgere, og ved tap av tillit blir demokratiet ofte svekket, som kan resultere i et demokratisk underskudd (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 913). Dette omhandler kvaliteten på input og output legitimiteten til EU, og hvordan det påvirker demokratiet i EU. Det er dermed relevant å redegjøre for hva debatten om det demokratiske underskuddet i EU går ut på, for å forstå tema demokratisk legitimitet.

Debatten om EUs demokratiske underskudd avhenger av hvem du spør; på den ene siden består debatten av ulike oppfatninger av EUs politikk, og på andre siden anvendelsen av ulike standarder til demokrati. Dette er sentral debatt i dag og ifølge Beate Kohl-Koch og Berthold Rittberger er det lite enighet i litteraturen om EUs demokratiske underskudd (Kohl-Koch&Rittberger, 2007, s. 2). Spørsmål som stilles i debatten er omhandler om vi må revurdere vår forståelse om hva demokrati er i dag, eller om vi må tilpasse de institusjonene som allerede er i EU, slik at det passer innenfor dagens tradisjonelle forståelse av demokrati? (Kohl-Koch&Rittberger, 2007, s. 2). Kritikere til EUs demokratiske legitimitet påpeker at EU er et overnasjonalt organ og at det mangler felles kultur, historie, identiteter, kultur og symbolikk som forener Europa som en nasjon (Kohl-Koch&Rittberger, 2007, s. 2). I tillegg vektlegger kritikere mangelen på politiske representasjon og arten av politiske utfall.

For å diskutere debatten om EUs demokratiske underskudd må vi også undersøke om EU har et demokratisk styresett, og i så fall hvilken form for demokrati man kan plassere det under. Vi skiller mellom representativt og direkte demokrati. Et representativt demokrati er at en borger stemmer på en politisk representant eller parti, som skal representere en selv sine politiske meninger og holdninger (Rittberger, 2012, s. 9). Det er da denne representanten eller partiet som beslutter i enkeltsaker. Et direkte demokrati på den andre siden er en form for styresett hvor befolkningen får være med å beslutte direkte i enkeltsaker.

På den ene siden kan man argumentere for at EU er et overnasjonalt organ og er dermed mindre en stat og mer en internasjonal organisasjon, så det vil være vanskelig å tilføre kriteriene til et demokrati på en internasjonal organisasjon. På den andre siden kan man diskutere at demokrati ikke bare omhandler stater, men også ethvert regime som skal komme til kollektive beslutninger (Smismans, 2019, s. 128). En kan dermed også tilføre demokratiske egenskaper til en overnasjonal- eller et «multilevel»-organ som EU.

Å argumentere for at EU har et representativt demokrati betyr at folket må bli representert gjennom EUs institusjoner. EP er som sagt den eneste institusjonen hvor EU-borgere kan stemme på representanter, som skal fatte beslutninger for dem. EP skal representere den «Europeiske borgeren» og ikke deres nasjonale interesser som er Ministerrådet sin rolle (Toledo&Ehlin, 2009, s. 9). Det skal dermed være lett å plassere

denne institusjonen under representativt demokrati, men et problem som oppstår er EPs varierende valgoppslutning. EPs valgoppslutning er varierende og dårlig og dette kan påvirke dets demokratiske legitimitet (Shackleton, 2017, s.156). I henhold til EPs beslutningsmakt som medlovgiver i EU, skal man i teorien kunne sette EU under et representativt demokrati. Men grunnet at valgoppslutningen i EP er så lav som den er, fører det til at man kan stille spørsmål til hvor demokratisk det egentlig er. Man kan si at EP er en form for samtaledemokrati, hvor mye som er bestemt er gjort gjennom samtaler. Hvilken form for folkestyre står man igjen med at EU som helhet har da?

Achim Hurrelmann og Sebastian Baglioni argumenterer for at EU har et demokrati på flere nivåer, et «Multilevel-Demokrati». Det vil si at borgere har muligheten til å delta i politiske beslutningsprosesser som medlem av flere overlappende politiske samfunn. I tillegg til at deres demokratiske input blir overført gjennom flere institusjonelle kanaler (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 911). Dette argumenterer de for med å vise til tre hovedkanaler av demokratisk input i EU; Den første kanalen er den overnasjonale hvor EU-borgere direkte stemmer inn representanter som skal være deres stemme i en institusjon. Et eksempel på dette er hvordan EU-borgere får stemme inn representanter i EP i direkte valg (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 912). Den andre kanalen er den nasjonale, hvor EU-borgere deltar indirekte gjennom medlemstatens demokratiske prosedyrer, og stemmer på representanter fra deres respektive nasjonale parti. De som da blir stemt inn påvirker EUs beslutningsprosess gjennom EUs intergovernmentale institusjon, som Ministerrådet eller Det Europeiske Råd (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 912). Den tredje kanalen er den transnasjonale hvor EU-borgere deltar gjennom direkte politisk mobilisering, eller sivile samfunns organisasjoner som gir uttrykk for funksjonelle eller tematiske valgkretser. Dette er valgkretser som har perspektiver kommisjonen vil innlemme i EUs beslutningsprosess (Hurrelmann, Baglioni, 2018, s. 912). Det er viktig å poengtere at alle tre kanalene er komplementære, og kan alle være relevant i en og samme beslutningsprosess (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 913). Hurrelmann og Baglioni sier at selv om en kan beskrive EUs demokrati som et «multilevel demokrati» betyr ikke det at EUs demokratiske prosedyrer bør sees på som fullt tilfredsstillende i en normativ forstand (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 913).

Andrew Moravcsik er en av de som er kritisk til tanken om at EU har et demokratisk underskudd. Moravcsik anerkjenner at EU som et multi-nasjonalt organ mangler samlet

historie, identitet, kultur og symbolikk. Til tross for dette så hevder han at dette ikke er nok for å diskvalifisere EU som et demokrati (Moravcsik, 2003, s. 2). Moravcsik hevder at hvis man har saklige kriterier for å dømme demokratisk styring, vil ikke den utbredte kritikken av EUs demokratiske underskudd være holdbar. Mange av de empiriske bevisene på det demokratiske underskuddet i EU er dannet av kritikere, og Moravcsik argumenterer dermed for at dette ikke kan holde (Moravcsik, 2003, s. 3). En kan også diskutere om EU trenger å være demokratisk, da det er strukturert som et konsensussystem (Lord, 2008, s. 317). Moravcsik kritiserer de fleste analytikere av debatten for å sette EU i en isolasjon og at de dermed ikke klarer å sette pris på det symbiotiske forholdet mellom EU og nasjonal politikktutforming (Moravcsik, 2003, s. 2).

Philippe Schmitter og Terry Karl har en minimalistisk definisjon av demokrati; "A system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives." (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 912). Prøver man å plassere EU sin styreform innenfor denne definisjonen for demokrati, kan det brukes for å argumentere for at EU ikke er demokratisk. For det første har de fleste av EU institusjonene ikke direkte valg, som gjør at EU-borgere som oftest ikke får velge seg en representant for deres stemme. For det andre er det ikke tydelig hvem som skal være «syndebukken» eller hvem som skal få ros når en politisk beslutning blir tatt. Dette resulterer i at EU-borgere står igjen med uklarhet over hva som foregår bak de politiske beslutningene, og de får ikke ta del i det. Videre vil dette føre til tap av tillit hos EU-borgere, og ved tap av tillit blir demokrati ofte svekket.

Man kan dermed argumentere for at EU har et «multilevel demokrati» og det dermed vil bytte mellom representativt og deliberativt form for demokrati på ulike stadier i den politiske prosessen (Holzhaker, 2007, s.258). Dette vil videre føre til at det er et potensial for økning til EUs demokratiske legitimitet (Holzhaker, 2007, s.258). Begrunnelsen for å etablere hvilken form for styresett en kan sette EU under, er at det vil være lettere å forstå argumentene for og imot EUs demokratiske underskudd om man har etablert om det er en form for demokrati eller ikke. Spørsmålet om EU har en demokratisk styreform eller ikke er også, som sagt, en viktig del av debatten om det demokratiske underskuddet i EU.

I debatten om EUs demokratiske underskudd står man fortsatt igjen med spørsmålet om det er definisjonen av demokrati som må endres på, eller om det er slik at flere av EUs institusjoner må tilpasse seg et representativt demokrati i likhet med EP. Oppgaven har etablert EU har et «multilevel demokrati» og at EP er den institusjonen i EU som er med på å demokratisere EUs styreform (Smismans, 2019, s.127). Videre må tredelssynet input, output og throughput konseptualiseres, for å kunne anvende dem i diskusjonen rundt om OLP-prosessen har påvirker EUs demokratiske legitimitet.

4. Input, output og throughput for å konseptualisere demokratisk legitimitet

For å bygge videre på definisjonen av demokratisk legitimitet, og for å kunne anvende den i diskusjon, må begrepet konseptualiseres. De må settes noen krav slik at en kan evaluere EUs demokratiske legitimitet. Legitimitet kan defineres som et bånd mellom de styrende og de styrte, hvor statsledelsens mål og prinsipper har oppslutning nedenfra. En kan skille mellom input og output legitimitet. Input handler om hvor mye de styrende lytter til folket, imens output handler om hvor fornøyd folk er med resultatet av politikken.

Konseptet av input og output legitimitet anvendt på EUs demokratiske legitimitet stammer fra Fritz Scharpf, som diskuterte EUs demokratiske legitimitet under systemteori (Shmidt, 2013, s. 1). Input-output begrepene er lånt fra systemteorien, og er å finne i for eksempel David Eastons arbeid. Easton definerte input innenfor det politiske systemet, som bestående av innbyggernes krav og støtte (Shmidt, 2013, s. 1).. Han poengterte at dette ikke var gitt bare gjennom valg, men også gjennom borgeridentitet og en følelse av systemlegitimitet. Output definerte han som myndighetenes beslutninger og handlinger, og etterlot dermed det som foregår i det politiske systemet tomt (Shmidt, 2013, s. 1)..

Scharpf bedømte output i henhold til EUs effektivitet når det gjaldt politiske utfall *for* folket, og input i henhold til hvordan EU responderte til borgernes bekymringer som et resultat av deltakelse *fra* folket (Scharpf, 2000, s. 4). Scharpf refererer til input legitimitet som kvaliteten på deltakelse hos folket når det gjaldt lovgivning og beslutningsprosesser, som er sikret av de «majoritære» valginstitusjonenes representasjon av folket (Schmidt, 2013, s. 5). Output beskrev

han som problemløsningskvaliteten på lovene og reglene. Scharpf ser på både input og output som nødvendig for å kunne forklare, og måle EUs demokratiske legitimitet, men hevder at i henhold til EU så burde en fokusere spesielt på problemløsningslogikken til institusjonell output. Dette begrunner han med at EU mangler både de «majoritære» institusjonelle innspillene(input), som direkte valg til en regjering, og dens konstruktive forutsetninger, hvor en har input som støtte, bestående av sterk kollektiv identitet og en europeisk demos (Schmidt, 2013, s. 5).

Når det kommer til Scharpfs syn på institusjonell output, er han tvilsom og litt pessimistisk til EUs potensielle legitimering. Han hevder at EU har en liten sjanse på å kort sikt utvikle en form for «tykk» identitet, som er nødvendig for å oppnå bra input legitimitet. Dermed må man for øyeblikket stole mer på output legitimiteten, som blir oppnådd gjennom ytelse inntil videre (Holzhaker, 2007, s. 259). Institusjonelle forskere som hadde et mer optimistisk syn på mulighetene til EUs demokratiske output effektivitet for folket enn Scharpf, peker på mekanismer som policy relaterte ytelser til de ikke-majoriteter institusjonene i EU (Schmidt, 2013, s. 5). Konstruktivister som forsker på EUs demokratiske legitimitet med en output tilnærming, fokuserer mindre på EUs lovverks ytelse og fokuserer mer på til hvilken grad EU lover resonerer med EU-borgernes verdier og identiteter (Schmidt, 2013, s. 5). I tillegg til i hvor stor grad de er legitime eller ikke «felles diskusjonen» mellom EU-ledere og borgere (Schmidt, 2013, s. 5). Både institusjonelle og konstruktivistiske forskere er ofte like pessimistiske som Scharpf i henhold til EUs input legitimitet. Her fokuserer institusjonelle forskere på EUs «majoritære» institusjoner, og representasjon av borgerkrav gjennom valg (Schmidt, 2013, s. 5). Konstruktivistiske forskere derimot, konsentrerer seg mer om ideene og de kommunikative prosessene som er involvert under, for eksempel valg (Schmidt, 2013, s. 5).

Vivian A. Schmidt argumenterer for at det mangler en forklaring, eller teori på det som foregår i den «svarte boksen» av governance mellom input og output (Schmidt, 2013, s. 5). Hun legger dermed frem throughput som et alternativt begrep. Throughput legitimitet består av styringsprosesser med folket, og er analysert med tanke på deres effektivitet, ansvarlighet, åpenhet, inkludering og åpenhet for interessekonsultasjoner (Schmidt, 2013, s.1). Throughput er også bygget opp under systemteori. Throughput vurderes som sagt utfra effektiviteten, ansvarligheten og transparensen til EUs styringsprosesser, men i tillegg dets åpenhet og inkludering for konsultasjoner *med* folket. Throughput legitimitet fokuserer altså på det som ikke politisk input eller output ikke tar for seg (Schmidt, 2013, s. 5). Man kan dermed ikke måle

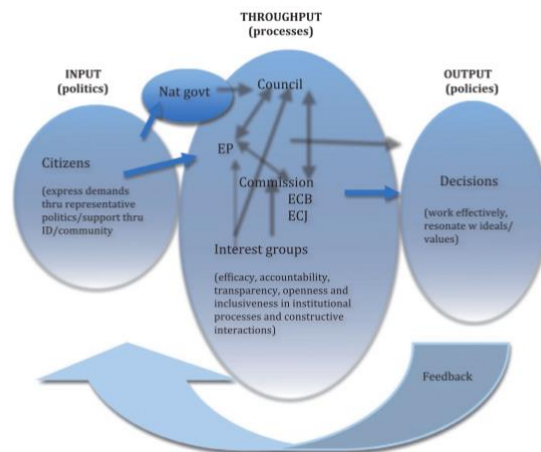
demokratisk legitimitet kun utfra effektiviteten på EUs politiske beslutninger og deltakelse fra borgerne, men også på kvaliteten på EUs styringsprosesser.

5. EUs demokratiske legitimitet før og etter innføringen av OLP gjennom input, output og throughput

Ved innføringen av OLP-prosessen så ble det gjort omplassering av makt i de ulike institusjonene. I henhold til de tre kanalene som gjaldt «multilevel demokrati» har det blitt gjort endringer i alle tre ved innføringen av Lisboa-traktaten, og da OLP-prosessen. I den overnasjonale kanalen utvidet OLP-prosessen omfanget av politikkfeltet til EP, hvor det nå har medlovgiver rettigheter sammen med Ministerrådet (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 914). I tillegg så ble denne medbestemmelsesprosedyren, hvor man måtte gå igjennom tre ulike ledd for å vedta en lov, den «vanlige» standardprosedyren for å ta en beslutning i EU. Christilla Roeder-Rynning hevder at OLP-prosessen har ført til signifikant økning i antall lovgivende valg bestemt etter en medbestemmelses prosedyre, som da vil øke EPs makt (Roeder-Rynning, 2018, s. 961). I tillegg hevder Hurrelmann og Baglioni at OLP-prosessen har ført til tydelig positiv påvirkning på demokratiet, og har påvirket både institusjonelle og sosiale kilder av det demokratiske underskuddet. OLP-prosessen har ifølge Hurrelmann og Baglioni, styrket det overnasjonale prinsippet i EUs lovgivning uten å fundamentalt endre det konsensusorienterte forhandlingssystemet som definerer «multilevel demokratiet» til EU (Hurrelmann&Baglioni, 2018, s. 917).

Modell 1: Input, output og throughput

Figure 1: A Revised Systems Approach to the EU: Input, Output and Throughput



Note: Dark arrows = direct effects; transparent arrows = less direct effects.

© 2012 The Author. Political Studies © 2012 Political Studies Association
POLITICAL STUDIES: 2013, 61(1)

(Schmidt, 2013, s. 8).

Etter å ha konseptualisert begrepet demokratisk legitimitet vil oppgaven ta for seg EUs output-input- og throughput legitimitet og undersøke hvordan den har forandret seg etter OLP-prosessen. Kriteriene for å måle hvordan EUs demokratiske legitimitet har forandret seg etter innføringen av OLP-prosessen i denne oppgaven vil dermed basere seg på å måle EUs input, output og throughput legitimitet. Hvis en ser på input-, output- og throughput gjennom forklaringsmodellen til Schmidt som er avbildet over, så handler det om at folket skal kunne uttrykke sine ønsker og krav videre til EP, eller deres nasjonale myndigheter som kan ta det videre til de nasjonale ministrene i Ministerrådet (Schmidt, 2013, s. 8). Videre derifra kommer en til throughput hvor det handler om interessegrupper og hvor gruppene som har mottatt kravene for folket skal oppnå effektivitet, transparens, åpenhet, ansvarlighet og inkludering i de institusjonelle prosessene Schmidt, 2013, s. 8). Videre skal politikken settes i verk og det burde gjøres effektivt og med hensyn til folkets verdier og ønsker. Deretter skal de få kunne gi tilbakemeldinger på politikken, men grunnet hvor tidskrevende medbestemmelsesprosedyren er kan det å sette lovene ut i verk ta for lang tid.

5.1 Måling av EUs input legitimitet

OLP-prosessen er en lang og byråkratisk prosess, som EU har fått en del kritikk for. Det har ført til at lovforslag og endringer ofte tar lenger tid, og har dermed ført til en del misnøye hos EU-borgerne. Det har derimot ført til at Ministerrådet ikke står som enerådende beslutningstaker lenger, og EP har blitt medlovgiver. Å innføre EP som

medlovgiver skulle være en løsning på «det demokratiske underskuddet» i EU (Smismans, 2019, s.127. Tanken var å øke den parlamentariske representasjonen på det europeiske nivået, for å demokratisere europeisk beslutningstaking (Smismans, 2019, s.127). En kan argumentere for at dette økte EUs input legitimitet, grunnet at EP er en institusjon som blir direkte valgt inn av folket og en har da politisk representasjon. Dermed vil folket oppnå en større lojalitets- og inkluderings følelse.

EP som medlovgiver skulle, som sagt, være en del av løsningen på det demokratiske underskuddet i EU. Ved å pålegge EP rolle som medlovgiver skulle man kunne forvente at valgoppslutningen i EP ville øke, da folket vil føle at de kan gjøre en forskjell. Om en ser på statistikk fra valgoppslutningen fremstiller den store variasjoner i henhold til hvor mange som stemmer i forhold til hvilket EU-land de kommer fra (European Parliament, 2019). Dette kan komme av at mange medlemsland ikke føler en lojalitet til EU eller til EP, og velger da å bruke sin tid på å stemme i deres egne nasjonale valg (Shackleton, 2017, s.155). Det vil være naturlig å ikke føle en tilhørighet, eller tillit til EU om det er slik at EU-borgerne ikke føler at det gjør en forskjell å stemme (Toledo&Ehlin, 2009, s. 6).

Modell 2: EP valg statistikk



(European Parliament, 2019)

I henhold til Schmidts forståelse av input legitimitet kunne man forvente at valgdeltakelsen i EP valg ville økt etter innføringen av OLP-prosessen. Ser man på valget som var i 2004 og valget som var rett etter OLP-prosessen i 2009, ser man at valgdeltakelsen har gått ned. Det fortsetter deretter bare å gå ned frem til 2019. Siden

det første valget i 1979 har prosent antall stemmer sunket, og man kan også forbinde dette med at det er vanskelig for velgere å vite hvem man skal rose og hvem som er «syndebukken» for politiske beslutninger (Toledo&Ehlin, 2009, s. 6). Det nyeste valget i 2019 hadde høyeste valgoppslutning siden 2004 på 50,66% imot 45,47% i 2004 (European Parliament). Det handler dermed om at input-legitimiteten til EU fortsatt er lav etter OLP-prosessen, hvorav en av grunnene er at man fortsatt ikke vet hvem man skal stille til ansvar etter en beslutningstaking er gjort.

Det er nesten ingen forfattere eller forskere som har troen på at EUs input legitimitet vil kunne holde mål (Shmidt, 2013, s. 12). Dette ha ikke forandret seg etter OLP-prosessen ble innført. Da det er tydelig at EU gjorde et forsøk i å demokratisere ved å innvilge mer makt til EP, viser statistikken at det ikke har ført til større input fra folket. EP valg fortsetter å være et «second-order»-valg, hvorav folket setter deres egne nasjonale valg foran å stemme inn MEPs i EP (Toledo&Ehlin, 2009, s. 6). Det. Selv etter OLP-prosessen har ikke EU-borgere en regjering som de kan stemme ut eller inn hvor de kan uttrykke deres nøye eller misnøye med beslutninger som blir tatt. Et annet problem Schmidt tar opp som ikke har forandret seg med innføringen av OLP-prosessen er at EU mangler venstre-høyre politikken som de fleste medlemsstater kan relatere til (Shmidt, 2013, s. 12). Partier på EU nivå fokuser er på å skape en konsensus eller å komme frem til et kompromiss heller enn å konsentrere seg om en venstre-høyre politikk. Fokuset på konsensus eller kompromiss er tydelig i OLP-prosessen hvor EP samarbeider med Ministerrådet og kommisjonen for å komme frem til et kompromiss eller leter etter konsensus.

Hvis en argumenterer for at statistikken i EP valg har en stor betydning for EUs input er det tydelig at innføringen av OLP-prosessen ikke har økt EUs demokratiske input legitimitet. På den andre siden hvis man legger til grunn mulighetene for å kunne uttrykke sine krav og meninger så kan man si at det har økt. Dette er da i henhold til det faktum at nå er det ikke bare nasjonale ministre i Ministerrådet som vedtar lover, men også en direkte valgt institusjon med en parlamentarisk styringsform. Dermed kan man argumentere både for og imot, men det er tydelig at de fleste forfattere og det meste av litteraturen som diskuterer EUs input legitimitet ikke er optimistisk til EU sin evne til å oppnå en bra nok input legitimitet for å kalle seg demokratisk og da ha høy demokratisk legitimitet.

5.2 Måling av EUs output-legitimitet

Scharpf bedømte som sagt output i henhold til EUs effektivitet når det gjaldt politiske utfall *for* folket (Scharpf, 2000, s. 4). Etter innføringen av OLP-prosessen må lovforslag nå gjennom flere institusjoner, og dermed flere øyner før det blir vedtatt. Det er dermed flere mennesker med på prosessen, hvorav sannsynligheten for delte meninger er stor og at kvaliteten på beslutninger mulig er bedre. Dermed kan lovforslag bli diskutert nøye i ulike perspektiver og kan føre til at folket blir mer fornøyd. De som skal vedta lovene er Ministerrådet og EP. Her har man på den ene siden et råd bestående av nasjonale ministre som skal handle for nasjonen sin, og på den andre siden et parlament som bli direkte valgt inn. Effektiviteten på EUs politiske utfall for folket har dermed i teorien økt, da folket kan føle en større tillit valgene som blir gjort og kan dermed bli mer fornøyd. Output-legitimitet omhandler ikke bare effektivitet, men også kvaliteten på de politiske utfallene, og da at politikken blir gjort for folket (Schmidt, 2013, s. 12). Før OLP-prosessen var det som sagt Ministerrådet som vedtok lovene enerådende. Det vil være naturlig å anta at output-legitimiteten til EU ikke holdt mål på samme måte som den kan gjøre nå. En kan dermed diskutere at innføringen av OLP-prosessen i teorien har økt EUs output-legitimitet som demokratisk.

På den andre siden så har OLP prosessen ført til at lovforslag tar en del lengre tid, og systemet er mer avansert enn tidligere. Dette fører dermed til at EU-borgere må vente lenge på at lovforslag skal gå igjennom. Politikken som blir vedtatt skal i tillegg resonere med folkets idealer og verdier. Oppgaven har allerede diskutert at EU som overnasjonalt politisk organ ikke har en felles historie, kultur eller identitet. Det vil dermed være vanskelig å drive med en politikk som passer for alle, og som alle vil bli fornøyd med. Allikevel burde dette være målet, og for å danne en høy output-legitimitet, var ikke OLP-prosessen nok da det ofte tar lang tid å få et lovforslag gjennom.

Det er få forskere som forsvarer EUs output-legitimitet som demokratisk nok allerede. Grunnlaget deres for å, i så fall, forsvare output-legitimiteten til EU er da ofte basert på output-legitimiteten til institusjonene som er ikke-majoritære enten i form eller i praksis (Schmidt, 2013, s. 11). Hvis en legger til grunn output-legitimitet primært i institusjonell form eller praksis kan en anta for det første at output nødvendigvis er bra, fordi den

produseres av uavhengige regulatorer (Schmidt, 2013, s. 11). Dette er en antakelse som Giandomenico Majone seinere har vist sin tvilsomhet rundt (Schmidt, 2013, s. 11). For det andre at produksjonen ikke kan være dårlig kun fordi den har flere vetoer, og for det tredje at EUs politikk tjener den alminnelige interesse (Schmidt, 2013, s. 11). Schmidt ytrer at hun får problemer med disse antagelsene. For eksempel vil problemet med å anta at EUs output-legitimitet er nødvendigvis god fordi den er produsert av uavhengige regulatorer, være at en antyder at throughput prosesser isolert fra politisk input er demokratisk legitime (Schmidt, 2013, s. 11). Den antagelsen tar dermed ikke for seg forskjellen mellom ikke-majoritære institusjoner på EU nivå og nasjonalt nivå.

Output-legitimiteten til EU i henhold til dets demokratiske legitimitet har dermed aldri vært høy, men flere forskere har hatt mer troen på output-legitimiteten enn input-legitimiteten. Etter OLP-prosessen har ytelsen av politikk hatt en mulighet for å øke, og en kan dermed si at den har til en viss grad påvirket EUs politiske output-legitimitet og dermed dets demokratiske legitimitet.

5.3 Måling av EUs throughput- legitimitet

Throughput dekker som sagt det som input og output ikke gjør. Dette er ikke vanligvis en del av normativ legitimitetsteori og blir dermed ofte blandet med output- og input-legitimitet. Det vil si at diskursive eller institusjonelle prosesser har blitt ansett som forutsetninger for bedre output-legitimitet, og at institusjonelle prosesser eller deliberative interaksjoner har blitt ansett som forutsetninger for bedre input-legitimitet (Schmidt, 2013, s. 14).

En kan skille mellom tre komponenter av «throughput» legitimitet: lovlighet, transparens og kvaliteten på beslutningsprosessen (Holzhaker, 2007, s. 259). Lovligheten til EUs beslutningstaking er nedskrevet nøye i traktater, forskrifter, lover og prosedyrer, og det er et sjeldent omdiskutert tema. Mangelen på transparens i beslutningstaking prosessen til flernivåssystemet er derimot ofte et tema, og fører til bekymringer hos EU-borger da det er vanskelig for de å vite hvem som skal holdes ansvarlig for avgjørelser tatt i EU. Den tredje komponenten av «throughput», som handler om kvaliteten på beslutningstaking, har vært et tema hos akademikere som diskuterer deliberativt demokrati.

Hvis vi tar for oss hvordan OLP-prosessen kan ha påvirket disse komponentene kan man si at i første komponenten så ble det dannet en ny beslutningsprosedyre. Medbestemmelsesprosedyren ble etablert, og skulle nå være standard beslutningsprosedyre for å vedta lover. Her kan man begynne å diskutere den andre komponenten hvor det er relevant å ta opp mangelen på transparens i beslutningsprosessen. Det er som sagt vanskelig for EU-borgere å vite hvem de skal gi ros og hvem som skal være «syndebukken» etter en lov er vedtatt. Dette fører til at folket mister tillitten til EU og da velger å slutte å delta (Toledo&Ehlin, 2009, s. 6). Dette går utover både input og throughput legitimiteten til EU, og fører til at den holder seg relativt lav. Den tredje komponenten som omhandler kvaliteten på beslutningstaking, har også forandret seg etter OLP-prosessen ble innført. Da lovforslag går igjennom flere institusjoner for å kunne bli vedtatt, fører dette til at kvaliteten på lovene burde øke. Det er slik at Kommisjonen kommer med et lovforslag og sender det videre til de to andre institusjonene for at de skal kunne godta, det er dermed ikke slik at kun kommisjonen ser på forslaget, men også nasjonale ministre og innvalgte MEPs.

Ifølge Schmidt skal mer input deltakelse og/ eller bedre policy output føre til en positiv effekt på offentlig persepsjon av legitimitet (Schmidt, 2013, s. 9). Mer throughput derimot, enten gjennom forbedret effektivitet, ansvarlighet eller transparens ser ikke ut til å innvirke på offentligheten sin persepsjon av EUs legitimitet hevder Schmidt.

6. Konklusjon:

Til hvilken grad har OLP-prosessen hatt en påvirkning på EUs demokratiske legitimitet? Oppgaven kan konkludere med at i teorien burde EUs politiske input-legitimitet ha økt da OLP-prosessen ble innført, men det er få forskere og litteratur som vil støtte at EUs input kan være holdbar for å si at EU har høy demokratisk legitimitet. I tillegg så man at ifølge statistikken under EP valget at antall stemmer sank året OLP-prosessen ble innført, og har fortsatt å synke frem til 2019. En kunne også diskutere at EUs politiske output legitimitet ville kunne øke da medbestemmelsesprosedyren ga mulighet til bedre ytelse på politikken som ble satt. Oppgaven konkluderte med at på grunn av hvor tidskrevende medbestemmelsesprosedyren er vil output – legitimiteten til EU heller ikke kunne argumentere for at EUs demokratiske legitimitet hadde økt. Det siste begrepet som ble anvendt for å måle hvordan EUs demokratiske legitimitet hadde

blitt påvirket av innføringen av OLP-prosessen var throughput. Her ble det argumentert for at mer throughput enten gjennom forbedret effektivitet, ansvarlighet eller transparens ikke ser ut til å innvirke på offentligheten sin persepsjon av EUs legitimitet.

For å oppsummere kan man si at OLP-prosessen medbestemmelsesprosedyre som involverer Kommisjonen, EP og Ministerrådet. Her har folket to institusjoner hvor de på den ene siden får stemme in representanter i form av MEPs, og borgerne blir representert av deres representanter for medlemstatene i Ministerrådet. Lovgivningsvedtak må dermed godtas av både Ministerrådet, og dermed også av representantene for medlemsstatene så vel som EU-borgerne for å bli ansett som demokratisk legitimt (Rittberger, 2012, s. 2). OLP-prosessen representerer institusjonaliseringen av prinsippet representativt demokrati (Rittberger, 2012, s. 32).

For å konkludere har OLP-prosessen påvirket EUs demokratiske legitimitet til en viss grad hvis en studerer EUs politiske input-legitimitet. Hvis dette baserer seg på statistikk som viser hvor mange som ville delta i valg, kan man si at den sank etter innføringen, hvis man ser på mulighetene som folket fikk kunne man i teorien si at den hadde økt. Spørsmålet man står igjen med er hvorfor innføringen av en medbestemmelsesprosedyre ikke har økt EUs demokratiske legitimitet betydelig? Ved å plassere en parlamentarisk institusjon med direkte valg, som medlovgiver sammen med en institusjon som er satt sammen av nasjonale ministre, virker det naturlig å tenke seg at folket vil føle en økende tillitt til politiske utfall. I tillegg til et ønske om å delta i valgprosessen. I 2019 var det som sagt høyest valgoppslutning på 20 år, og hva kan være grunnen til dette? Betyr dette at det er en fremtid hvor EUs demokratiske legitimitet vil vokse? Hvordan vil fremtiden se ut for EUs demokratiske legitimitet, og vil debatten om EUs demokratiske underskudd forsvinne?

Litteraturliste:

- Arnesen, S. (2018, 26 september). Foredrag på Kommunal- og moderniseringsdepartementets konferanse for prosjektet Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner; Demokratisk Legitimitet. Hentet fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/e74264c4e7974fdc919577172a531063/arnesen_lokaldemokratikonferanse_manus.pdf
- De Schoutheete, P. (Red.). (2017). The European Council: A formidable locus of power. *The Institutions of the European Union* (4utg. s. 55-79) New York: Oxford Press.
- Dobbels M., Neuhold C. (2013) 'The Roles Bureaucrats Play': The Input of European Parliament (EP) Administrators into the Ordinary Legislative Procedure: A Case Study Approach, *Journal of European Integration*, (35:4, 375-390). DOI: [10.1080/07036337.2012.689832](https://doi.org/10.1080/07036337.2012.689832)
- European Parliament. (2019, 10 november). European Election results. Hentet fra:
<https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>
- European Parliament. (2019). Members of the European Parliament. Hentet fra:
<https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>
- European Parliament. (2021) The European Parliament: Historical Background. Hentet fra:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/11/the-european-parliament-historical-background>
- Holzhaecker, R. (2007). Democratic Legitimacy and the European Union. *Journal of European Integration* (29:3, s. 257-269). DOI: [10.1080/07036330701442232](https://doi.org/10.1080/07036330701442232)
- Hurrelmann, A., Baglioni, S. (2019). Introduction: Multilevel democracy in the European Union and the innovations of the Lisbon treaty. Hentet fra:
<https://link.springer.com/article/10.1057%2Fs41295-018-0135-0#citeas>

- Koholer-Koch, Ritteberger (red). (2007). *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, INC
- Lord, C. (2008). Does the EU Suffer from a Democratic Deficit? *Intereconomics* (s. 317-340)
Hentet fra: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10272-008-0266-7.pdf>
- Michael Shackleton (Red.). (2017). The European Parliament: The Power of democratic ideas. *The Institutions of the European Union* (4utg. s.138-161) New York: Oxford Press.
- Moravcsik, A. (2003). In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union. Senter for europeiske studier, Working Paper No. 92.
- Rittberger, Berthold (2012). Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament. *JCMS* (Volume 50. Nummer s. 18–37).
Hentet fra: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5965.2011.02225.x?casa_token=-QjFdDLT670AAAAA:5qdu9ziCj0StJTdZ8KQotkEL0NePj8EsUsAVrv3sCR9_ryg8ioK6iNt_jlhiGhx4sluM5JTiu0sANTaxw
- Roeder-Rynning, C. (2018) Passage to bicameralism: Lisbon’s ordinary legislative procedure at ten. *Comp Eur Polit* (17: 957–973). <https://doi.org/10.1057/s41295-018-0141-2>
- Ryen, E. (2011, 20 oktober,). Demokratiet I EU. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/eK2vM/demokratiet-i-eu>
- Scharpf, F. (2000). Democratic Legitimacy under conditions of regulatory competition. Why Europe differs from the United States. Hentet fra: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1234988_4/component/file_1234986/content
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput.’ *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>

Smismans, S. (Red.). (2019). Democracy and Legitimacy in the European Union. *European Union Politics* (6 utg., s. 127-156). New York: Oxford University Press.

Toledo, C., Ehlin, B. (2009). Is the European Parliament Election a second-order election due to centre-periphery structures? - Geographical distances and institutional differences within the European Union. Hentet fra: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:274036/fulltext01>

