



EU – ett demokratiprojekt?

– dokumentation från ett seminarium

Demokratiutredningens skrift nr 12



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1998:145

Förord

I några småskrifter och forskarantologier belyser Demokratiutredningen EU-medlemskapet ur demokratisynpunkt. Syftet är att väcka och fördjupa en tämligen sällsynt debatt. I den första EU-skriften ”Demokrati på europeisk nivå?” (SOU 1998:124) analyserade två svenska och två utländska forskare det s.k. demokratiska underskottet. Deras demokratiteoretiska utgångspunkter var olika, deras svar på rubrikens fråga likaså.

I denna andra skrift prövar några svenska statsvetenskapliga, sociologiska och rättsvetenskapliga forskare huruvida det svenska medlemskapet är eller kan bli ett demokratiskt projekt och i så fall vilken sorts demokrati det då handlar om. Identitet, folkstyre och rättsstat är temat för deras analyser.

Tre folkvalda tar därefter vid för att inleda en diskussion om hur man kan öka medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU. En särskild aspekt, som intresserar Demokratiutredningen, är hur man ska kunna tillföra EU erfarenheter från kommunal och regional verksamhet.

Skriften utgör en dokumentation av det offentliga seminarium som utredningen höll på Handelshögskolan i Göteborg den 14 oktober 1998.

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till synpunkterna.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

Inledning	
<i>Gunnar Larsson</i>	7
Skilda identiteter – gemensam demokrati	
<i>Kjell Goldmann</i>	9
Medborgarinflytandet över EU	
<i>Kerstin Jacobsson</i>	25
<i>Janerik Gidlund</i>	35
EU:s rätt och folkets makt	
<i>Ola Wiklund</i>	47
<i>Per Cramér</i>	55
Vad har vi att lära – och lära ut?	
<i>Helena Bargholtz</i>	63
<i>Roger Kaliff</i>	67
<i>Pernilla Zethraeus</i>	69

Inledning

Gunnar Larsson, ledamot (s) av Demokratiutredningen

Jag ber att som ledamot av Demokratiutredningen få hälsa alla varmt välkomna till Demokratiutredningens seminarium: EU – ett demokratiprojekt? Detta tema är ett av de områden som utredningen har fått mandat att belysa och vi hoppas att den här seminariedagen ska ge oss värdefulla bidrag till utredningens fortsatta arbete.

Senast 31 december 1999 skall Demokratiutredningen överlämna sitt slutbetänkande. För att ge en bild av det som är utredningens arbetsuppgifter så vill jag saxa några uppgifter ur direktiven. Själva grundsatsen är att vi ska belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället.

Vi ska också summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning bör initieras. Vi skall bedriva arbetet så att det offentliga samtalet kring demokratin och det svenska folkstyret stimuleras och utvecklas. Det är denna sista sats som är anledningen till att vi arrangerar seminarier av olika slag runt om i landet kring de olika ämnesområden som vi är satta att utreda. Till dessa seminarier bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor som vi tycker är värdefulla att samtala kring och avsikten är också att varje seminarium skall dokumenteras i form av en skrift.

I direktiven sägs också att vårt arbete skall koncentreras till följande, närmare bestämt fyra, områden. Ett område är internationaliseringen av ekonomin; ekonomi och demokrati i samspel.

Ett annat område är nya informations- och kommunikationsmönster; informationstekniken och det nya medialandskapet. Ytterligare ett område är förändringarna i den offentliga sektorn; utvecklingen inom folkrörelserna och sist men sannerligen inte minst, Sverige i Europeiska unionen. Där har vi att överväga på vilket sätt, inom ramen för EU:s nuvarande beslutsformer, man kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU.

I uppgiften ingår också att belysa på vilket sätt erfarenheterna från kommunal och regional verksamhet kan tillföras EU-arbetet och det är just med den grundsatsen som detta seminarium nu arrangeras och jag tror att vi kan se fram emot en spännande dag där vi kan få fina utblickar mot framtidens Europa och framför allt demokratispekten. Jag tror för egen del att just EU och demokratin kommer att vara en av de allra viktigaste frågorna framöver; hur människor kommer att uppleva demokratin i samhället. Jag tror att vi alla känner ett stort avstånd till de beslut som fattas i EU och att man inte känner att man kan påverka besluten. Det är just därför som det ska bli intressant att lyssna på de forskare och debattörer som skall delge oss sina synpunkter idag. Än en gång mycket välkomna och med det ber jag få hälsa förste talare välkommen; Kjell Goldmann.

Skilda identiteter – gemensam demokrati

Kjell Goldmann, professor, Stockholm

Det som skapat debatt om förhållandet mellan nationell identitet och demokrati är politikens internationalisering, och i synnerhet den europeiska integrationen.¹ Den klassiska nationalismens bråte är förpassat till historiens s.k. skräpkammare, men det finns på 1990-talet en politiskt-filosofisk tendens som skulle kunna kallas nynationalistisk. För den är demokratin en huvudsak. För demokratins skull bör vi slå vakt om nationen och förhålla oss skeptiska till internationaliseringen, säger man. Frågan är om detta är en välgrundad ståndpunkt.

Utgångspunkt för diskussionen är den gängse uppfattningen att EU kännetecknas av ett ”demokratiskt underskott”, en tes som såvitt jag vet lanserades av federalister nere på kontinenten. Särskilt har man hävdat att EU saknar ett tillfredsställande system för utkrävande av ansvar. Ministerrådet kan fatta för alla bindande majoritetsbeslut men kan inte ställas till ansvar av en samlad europeisk väljarkår. Kommissionen kan utfärda för alla EU-medborgare bindande direktiv men är underkastad endast svag politisk kontroll. Europaparlamentet, som visserligen genom att vara direktvalt liknar en normal demokratisk församling, har en svagare ställning än parlament brukar ha. Summan är ett demokratiskt underskott, har man sagt, och lösningen är att göra EU till en federation liknande Förenta staterna eller Tyskland.

¹ Vid den slutliga översynen av texten har jag haft glädje av synpunkter av Hans Agné på en tidigare version.

Mot detta har invänts, att federalism på europeisk nivå inte kan lösa demokratins problem i EU, eftersom det saknas en gemensam europeisk identitet. Folkstyre förutsätter ett folk, demokrati förutsätter ett demos. Det finns inte, och kan inte heller uppstå, något europeiskt demos. Därför är demokrati, eller åtminstone välfungerande demokrati, omöjlig på europeisk nivå. Det finns, enligt denna tes, bara två alternativ för européerna: att leva med det demokratiska underskottet, eller att åternationalisera den europeiska politiken.

Är tesen om demokratins beroende av gemensam nationell identitet välgrundad? Den som vill undersöka detta har inte så mycket vägledning att hämta i den politiskt-teoretiska litteraturen, fastän demokratins innebörd, villkor och problem är huvudfrågan i denna litteratur. Förhållandet mellan internationalisering och demokrati är i det väsentliga en ny fråga för statsvetenskapen. Nästan allt som skrivits om demokrati har tagit nationalstaten för given. Inte nog med detta: Man har brukat resonera som om det vore fråga om att organisera politiken i ett system utan externa relationer. När de externa relationerna trots allt någon gång kommit in i resonemangen, har detta vanligtvis varit för att konstatera, att utrikespolitiken sköts på ett speciellt sätt i demokratierna, att demokratins och den internationella politikens krav är svåra att förena med varandra och att demokratins krav i allmänhet fått vika för den internationella politikens (Goldmann, Berglund och Sjöstedt 1986: 1-8). Att det i de flesta demokratiernas utrikespolitik finns vad som gott skulle kunna kallas ett demokratiskt underskott har tätt sig naturligt. Den svenska neutralitetspolitiken under det kalla kriget är ett tyfäll, inte något unikt.

Politikens radikala internationalisering har emellertid ändrat förutsättningarna för diskussionen. Nu gäller det inte bara säkerhetspolitik utan all slags politik, inte bara mellanstatlighet utan också överstatlighet, inte bara förbindelser mellan separata nationella samhällen utan samhällen som vuxit ihop med varandra så till den grad att de börjat bli svåra att skilja från varandra. Det är detta som placerat frågan om demokratins identitetsmässiga grund i centrum för uppmärksamheten. Det som förr kunde förbigås på grund av självklarhet måste nu tas fram och undersökas.

En ståndpunkt är alltså den jag kallar den nynationalistiska, eftersom argumenten är i grunden annorlunda än en äldre tids historiemytologi, etnicitet och kanske rasism. Ett exempel är engelsmannen David Miller (1995), ett annat norrmanen Øyvind Østerud (1994). Att nationell gemenskap är en nödvändig förutsättning för demokrati är ett av deras huvudargument för att slå vakt om nationen.

Inspirationen kommer från John Stuart Mill, som i *Considerations of Representative Government* gick så långt som till att hävda att ”fria institutioner” är praktiskt taget omöjliga i ett land som består av flera nationaliteter (Mill 1991: 428). Så som tankegången numera brukar utföras är demokratin beroende av den nationella gemenskapen främst på två sätt.

För det första kräver demokrati en solidaritet som bara kan finnas inom en nationell gemenskap, hävdar man. Det är nödvändigt att människorna känner lojalitet med de gemensamma institutionerna och deras beslut, annars faller demokratin sönder, och detta går bara inom en och samma nation. Ett särskilt problem är fördelningspolitiken: Välfärdspolitik av västeuropeisk typ är inte möjlig annat än på nationell nivå, hävdar t.ex. Miller, en europeisk välfärdsstat är inte möjlig, skriver andra (Streeck 1996). Den som undrar varför solidariteten skulle behöva upphöra vid nationsgränsen svarar Miller, att en universalistisk etik i grunden är orealistisk, oförenlig som den är med hur människorna är beskaffade.

För det andra förutsätter demokrati rationell debatt om gemensamma frågor mellan personer som förstår och respekterar varandra och som tar intryck av varandras argument; man talar i Jürgen Habermas’ efterföljd om ”deliberativ” demokrati (Habermas 1995: 75-92). Inte heller detta är möjligt annat än inom en nationell gemenskap, säger man. Det slags debatt som demokrati förutsätter kan inte föras transnationellt. Nationen är enda möjligheten.

Statsvetare som Miller och Østerud kan kontrasteras mot de sinsemellan mycket olika politisk-teoretikerna Yael Tamir och David Held. Väsentligt i Tamirs arbete *Liberal Nationalism* (1993) är hennes försök att hålla isär nationell gemenskap och politisk organisation. Tamir hör till dem som i den nationella identiteten

ser ett mänskligt värde, ja en mänsklig rättighet. Hon avvisar emellertid den gängse föreställningen att denna rättighet endast kan tillgodoses genom att nationen i fråga har en egen suverän stat, hyllar EU och argumenterar i en senare skrift t.o.m. för världsstaten (Tamir 1999). Det står klart att hon tror på möjligheten av mångnationell demokrati.

Än klarare är detta när det gäller David Helds arbete *Democracy and the Global Order* (1995), ett av de få större arbeten – hittills kanske det enda – som behandlar demokratins problem i en tid av internationalisering på ett principiellt och djupgående sätt. Enligt Held medför internationaliseringen av politik och samhälle en växande spänning mellan ansvar och makt. De som kan ställas till ansvar har allt mindre möjlighet att påverka det för vilket de kan ställas till ansvar, och de som i själva verket bestämmer hur människor skall ha det kan i minskande utsträckning ställas till ansvar av dem som berörs. För att återställa demokratin krävs, som Held ser det, ett nytt politiskt system. Held skisserar en global ordning som på väsentliga punkter liknar EU: Ett komplext nätverk av aktörer och institutioner av skilda slag och på skilda nivåer (regionala, nationella, transnationella, övernationella, globala) vilket påminner om den mångomtalade ”flernivåstyrningen” inom EU (Marks, Hooghe och Blank 1996); regionala parlament, för vilka Europaparlamentet är förebilden, inordnade under ett FN som gjorts om till en högsta demokratisk församling; en princip för befogenhetsfördelningen mellan skilda nivåer som är mer eller mindre identisk med EU:s subsidiaritetsprincip. Om allt detta förefaller orealistiskt, skriver Held, bör man hålla i minnet att det är lika orealistiskt att idag förespråka demokrati utan att diskutera dessa ting. Om den nya globala ordningen skall bli demokratisk, är det nödvändigt att ta tag i dessa frågor, hävdar han.

Det i detta sammanhang intressanta är att Held, en ledande demokratiteoretiker, knappast alls anser det nödvändigt att sysselsätta sig med frågan om nationell identitet. Kongruens mellan ansvar och maktutövning är demokratins nyckelfråga, som han ser det; internationaliseringen gör klyftan mellan dem oacceptabel för demokraten; den struktur inom vilken ansvar kan utkrävas måste

anpassas till de förändringar som maktutövningsmöjligheterna undergått; att människornas identiteter skulle vara ett avgörande problem i sammanhanget tycks inte ha fallit honom in.

John Stuart Mill skulle förmodligen vända sig i sin grav, om han läste Helds skrifter. Han skulle säkert påminna om sin tes att "fria institutioner" förutsätter nationell gemenskap. Jag ska emellertid nu ge några skeptiska synpunkter på denna tes.

Det oklara nationsbegreppet

Den första skeptiska synpunkten gäller själva begreppet nation. Vad menar de som hävdar att demokrati bara är möjlig på nationell grund med "nation"? Att frågan är viktig beror på att tautologin eller truismen ligger på lur. Om "nation" definieras som en politisk gemenskap är det ostridigt att nationen är den bästa grunden för politisk gemenskap, men att proklamera en definitionsmässig sanning för inte någon diskussion framåt.

Det är lärorikt att se hur nynationalisternas inspiratör J. S. Mill definierar "nationalitet". Det visar sig, att "nationalitet" enligt Mill är en grupp människor med en gemenskapskänsla "som gör att de hellre samarbetar med varandra än med andra människor, önskar leva under samma regering, och önskar bli styrda uteslutande av sig själva eller en del av sig själva" (Mill 1991: 427). Med denna definition är det så självklart att nationen är den bästa grunden för demokrati att detta är ointressant. Det intressanta är inte om det behövs gemenskapskänsla för demokrati, vilket är givet, utan vilka faktorer som är en förutsättning för den för demokratin behövliga gemenskapskänslan. Om detta säger man ingenting, ifall man har ett nationsbegrepp som Mills.

Finns det ett alternativt nationsbegrepp som ger tesen om den mångnationella demokratins omöjlighet ett egentligt innehåll? Litteraturen om nationer och nationalism präglas av en meningsmotsättning som gäller själva nationsbegreppet. Nationen ses å ena sidan som en politisk, å andra sidan som en etnisk, rasmässig eller kulturell gemenskap. Enligt ett synsätt, med rötter i de franska och amerikanska revolutionerna, är nationen en subjektivt upplevd

gemenskap bestående av dem som är medborgare i samma stat eller gör anspråk på en stat, i vilken de tillsammans kan utgöra medborgarna. Enligt ett annat synsätt, med rötter i tysk romantik, är nationen en objektivt existerande gemenskap på kulturell, etnisk, språklig, religiös eller möjligtvis rasmässig grund. Det klassiska exemplet på denna dikotomi är Friedrich Meineckes distinktion mellan *Staatsnation* och *Kulturnation* (Meinecke 1908). I anglosaxisk litteratur är det på motsvarande sätt vanligt att skilja mellan att se nationen som *civic* och att se den som *ethnic*. Enligt det ena synsättet är nationen en konstruktion; den är artificiell, godtycklig, administrativ, den kunde ha blivit en annan. Enligt det andra synsättet utgör nationen en genuin mänsklig gemenskap som inte kunde ha varit annorlunda än den är.

Mills nationsbegrepp är av den förra typen, och därmed blir tesen om den flernationella demokratins omöjlighet mer eller mindre innehållslös. Om däremot "nation" definieras som en gemenskap i objektiv mening, kommer saken i ett annat läge. Då blir tesen om den mångnationella demokratins omöjlighet laddad med innehåll: Demokrati kräver i så fall gemensam nationalitet i objektiv mening och inte bara en subjektiv gemenskapskänsla. Samtidigt blir emellertid tesen diskutabel. Varför skulle en i objektiv mening mångnationell demokrati vara utesluten? Finns det inte i själva verket ett flertal i denna mening mångnationella men ändå hyfsat fungerande demokratier – Schweiz, Storbritannien, Spanien och andra? Visar inte erfarenheten i själva verket att den för demokratin nödvändiga gemenskapskänslan kan uppkomma även i ett i kulturell eller etnisk mening mångnationellt samhälle? Jag kan inte se att sambandet mellan mononationalitet och demokrati är övertygande belagt.

Vi har i så fall just ingenstans kommit. Att demokrati förutsätter politisk gemenskap är självklart; om politisk gemenskap förutsätter gemensam nationalitet i någon annan mening återstår att bevisa. Det återstår, med andra ord, att visa vad det är som krävs för demokrati och som alla nationer har men som inte bara saknas utan är principiellt ouppnåeligt på europeisk nivå.

Den gemensamma identitetens innehåll

Ett problem för dem som tänker sig en federalistisk lösning av problemet med det demokratiska underskottet har ansetts vara svårigheten att ange vari européernas gemensamma identitet egentligen skulle bestå – vad som så att säga skulle vara dess sakinnehåll. Som exempel på vad som skulle kunna utgöra basen för en gemensam europeisk identitet har nämnts ”arvet efter romersk rätt, judisk-kristen etik, renässansens humanism och individualism, upplysningstidens rationalism och vetenskap, konstnärlig klassicism och romantik, och framför allt en tradition av mänskliga rättigheter och demokrati” (Smith 1991: 174). Det kan diskuteras om detta är gemensamt för alla européer och skiljer dem från alla andra. Det kan också diskuteras om det är sådant – det europeiska kulturarvet – som formar den för demokratin nödvändiga gemenskapen.

Här finns otvivelaktigt ett problem, belyst bl.a. i en uppsats av masskommunikationsforskaren Philip Schlesinger (1994). Vad jag har att bidra med till denna diskussion är några iakttagelser angående de *nationella* identiteter som däremot förutsätts fungera väl. Jag har läst vad jag kommit över av akademisk karaktär från 1990-talet om sakinnehållet i olika europeiska länders identitet.

Det är, har jag därvid upptäckt, ett tema i denna litteratur att det är tveksamt om en stabil nationell identitet alls existerar i det ena eller andra landet. Den brittiska identiteten, har jag läst, befinner sig i kris (Schnapper 1994: 131) samt i ”ett mycket dåligt skick” (Miller 1995a: 164) och kännetecknas av ”ett språkligt vakuum som återspeglar ett känslomässigt vakuum” (Marquand 1995: 189) samt av ”en stark tro på landets särprägel i förening med en betydande förvirring angående vari denna särpräglade identitet består” (Miller 1995a: 158). Den traditionella synen på vad som är brittiskt ter sig idag ”urmodig och oupplyst” (Miller 1995a: 161).

Även i Tyskland råder identitetskrise, har jag vidare läst – ett *Vakuum unserer nationalen Identität* (Günter Gaus, citerad i Hedetoft 1993: 289). Det som gäller är inte stabilitet utan förändring: Tyskland är på väg från en identitet till en annan, från

europaiskhet i kombination med ”författningspatriotism” till ”nationalstatsnormalitet” (Hedetoft 1993: 290).

I Frankrike pågår, enligt en ytterligare studie, en konkurrens mellan fyra olika föreställningar om fransk identitet (Safran 1991: 226-227). Nationalstatens försvagning säges utgöra en särskild utmaning just för Frankrike, ”Europas mest statscentrerade land”: Fransmännen ”tror inte längre på sitt lands exceptionella karaktär” (Schnapper 1994: 132-134).

Så här kan man fortsätta från land till land. I det postkommunistiska Ungern uppges två paradigmer konkurrera med varandra (Csepeli 1991). En ”fullständigt ny identitet” håller på att växa fram i Irland (Holmes 1994). Sverige är i färd med att omforma sin identitet, vilken idag är mer ”diffus” än förr (Mårald 1997); ja, Sverige är idag ”i egendomlig avsaknad av identitet” (Johansson 1997: 183). Observationer som dessa är svåra att få att gå ihop med föreställningen om den nationella identiteten som en djupt liggande, nödvändig grund för demokratiskt samhällsliv.

Vidare: Det som trots allt sägs om vari den ena eller den andra nationens identitet består är vanligtvis påtagligt allmänt hållet. Vi påminns om benägenheten att köra fort på motorvägar i Tyskland och om det franska köket, men även det som sägs om politiska förhållanden är klichéartat.

Den brittiska identiteten uppges sålunda innefatta en tro på det brittiska politiska systemets överlägsenhet och briterernas ”unika och avundsvärda talang för parlamentarisk styrning” (Crick 1995: 176); den innehåller vidare monarkin, imperiet, frihandeln och protestantismen (Miller 1995a: 159-160). Britter, skriver en författare, föreställer sig sin politiska erfarenhet som ”Storbritanniens gåva till världen”, kännetecknad som den är av ”balans – balans mellan frihet och ordning, förändring och stabilitet, styrande och styrda, minoriteter och majoritet” (Marquand 1995: 186).

Den tyska identiteten, kan vi också läsa, innefattar uppfattningen att det är ett värde i sig att vara tysk: ”Att vara tysk är att göra något för dess egen skull” (Pross 1991: 344-345). Lojalitet mot staten, disciplin och punktlighet uppges vara typiskt tyska, liksom regional patriotism, en ”merkantil anda” samt ”konsumerism” (Pross 1991, citat från sid 353). Den mångomtalade

tyska författningspatriotismen (Veen och Zelle 1995: 9-11) sammanfaller egendomligt nog med föreställningen att tysk nationalitet i grunden är etnisk (Faist 1994: 54); den distinktion som ständigt görs mellan etniska landsmän och utlänningar är ”det logiska resultatet av det tyska nationella projektet” (Schnapper 1994: 136).

Jag skulle kunna fortsätta, men poängen är given: Det vi får veta om innebörden i de nationella identiteter som antas bära upp demokratin är inte mycket mera avancerat än det man diskuterat som innebörden i en möjlig europeisk identitet.

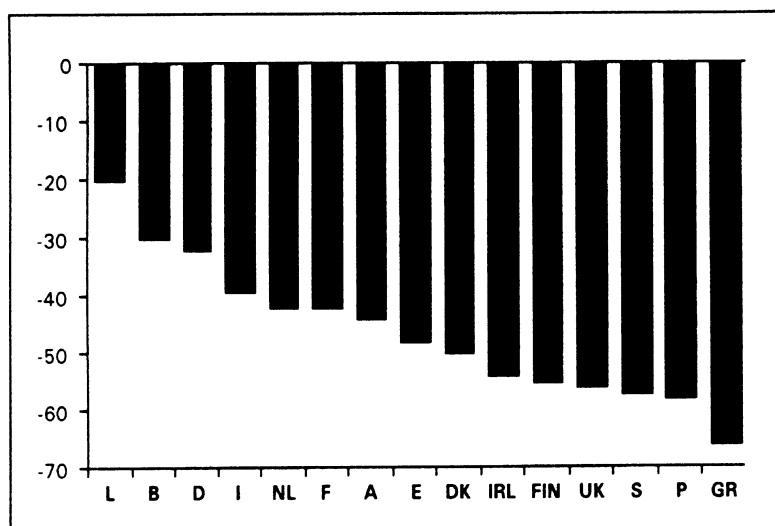
Vad skall man dra för slutsats av detta? Jag kan se tre alternativa tolkningar.

1. De nationella identiteterna i Europa håller på att försvagas – de befinner sig verkligen i kris, det som återstår av dem är enkla klichéer. Internationaliseringen inte bara hotar utan håller redan på att upplösa det nationella. Huruvida detta är en positiv eller en negativ utveckling beror på våra utgångspunkter. Internationalism som politisk idé går ut på att åstadkomma just en nedtoning av det nationella för att därigenom skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet (se Goldmann 1994); från internationalistisk synpunkt kan ingenting vara mera positivt än en identitetskris i Europas nationer. Från demokratisynpunkt är saken mera komplicerad: Om nynationalisterna har rätt i sitt antagande om betydelsen av nationell gemenskap, pågår möjligtvis en underminering av de etablerade demokratierna.

2. De nationella identiteternas innehållsliga rikedom har alltid varit en myt. Givetvis finns nationella skillnader. Britter dricker te, fransmän lagar mat, tyskar kör fort på motorvägar. Medan svenskarna är konfliktundvikande (Arnstberg 1989: 72-77, Daun 1983), utmärks britterna av ”gentlemannakult” (Crick 1995: 176-177). Visst finns sådant. Men de politiska identiteter, som förmodas bära upp de nationella demokratierna, har aldrig varit märkvärdiga. Skillnaden gentemot vad som skulle kunna kallas en europeisk identitet har aldrig varit dramatisk.

3. Den litteratur jag bygger på är inte mycket att ta på allvar, eftersom det till väsentlig del är fråga om dålig forskning. Detta är den tolkning jag själv gör. Med bara något enstaka undantag (främst Hedetoft 1993 och 1995) är den litteratur jag sett metodologiskt svag. Vanligtvis är det fråga om essäistiska funderingar på grundval av kända historiska och politiska förhållanden, sådana som vi alla ägnar oss åt när vi konverserar om det nationella. Alternativt dras slutsatser om nationella identiteter utifrån attitydundersökningar – ett trubbigt instrument, om man vill komma åt det rimligtvis ganska sofistikerade kitt som enligt nynationalistisk analys bär upp demokratin. Vi vet helt enkelt inte särskilt mycket om denna sak, fastän den spelar en stor roll i debatten om demokratin och Europa.

Vad vi dock vet är att saken varierar från land till land. Figur 1 visar att upplevelsen av nationell identitet visserligen är mera spridd än upplevelsen av europeisk identitet i alla de femton EU-länderna men att skillnaden mellan länderna är dramatisk. Man bör uppenbarligen vara försiktig med att generalisera på det sätt som man brukat göra i debatten om förhållandet mellan identitet och demokrati.



Figur 1. Procentandel som upplever europeisk identitet minus procentandel som upplever nationell identitet (medelvärden från två undersökningar). Källa: Europinion nr 8 (april 1996) och nr 9 (sept. 1996)

Den nationella identitetens konstruktion

Tesen om omöjligheten av demokrati på europeisk nivå får anses innebära inte bara att nationell identitet är en förutsättning för demokrati utan att det enda som gäller är de nuvarande nationella identiteterna. Den europeiska politiska strukturen måste inrättas med dem, inte mot dem. Identitetsmässiga förutsättningar för demokrati på europeisk nivå är ouppnåeliga även på sikt.

Därmed aktualiseras frågan om identiteters "konstruktion", som det heter i aktuell akademisk jargong. Här påminns vi om motsättningen mellan det "politiska" och det "etniska" nationsbegreppet eller, som man också säger i litteraturen om nationalism, mellan "modernism" och "perennialism". Enligt dem som kallas modernister är nationerna politiska konstruktioner från en relativt sen period. Enligt perennialisterna har nationerna etniska rötter

som går långt tillbaka i historien, för att inte säga förhistorien. Ernest Gellners *Nations and Nationalism* (1983) kontra Anthony Smiths *The Ethnic Origins of Nations* (1986), om man så vill. Frågan om rötterna är emellertid inte längre den avgörande. Man kan mycket väl hävda, att de nationella identiteterna visserligen är moderna konstruktioner men att de, en gång konstruerade, är mer eller mindre orubbliga. Frågan är om inte detta är den gängse meningen.

De nationella identiteterna är orubbliga – så brukar texten läggas ut – till följd av att varje ny generation ”socialiseras” till dem. De ”socialisationsagenter” som särskilt nämns i litteraturen är skolan och massmedierna. Det finns evidens för att både skola och medier verkligen har fungerat på detta sätt, och alltså svarat för den ständiga återbekräftelsen av existerande nationella identiteter. Det finns likväl skäl att ställa frågan om det fortsätter att vara så t.o.m. i det alltmer integrerade Europa. Både skola och medier internationaliseras. Det är något för pedagogikforskare och massmedieforskare att undersöka vilka identiteter som numera ”konstrueras” i Europa – nationella, regionala, transnationella, övernationella?

I grunden gäller frågan förhållandet mellan institutioner och identiteter. Tesen om demokratins beroende av nationell identitet utgår från de befintliga identiteterna och innebär att demokratiska institutioner bör anpassas till dessa. Ett alternativt synsätt är att institutioner skapar identiteter – de identiteter de behöver, höll jag sånär på att säga. Det är en huvudströmning i internationell statsvetenskap idag, kallad ”nyinstitutionalism”, att politiska institutioner inte bara återspeglar på förhand givna identiteter och intressen utan också spelar en aktivt skapande roll och medverkar till att forma identiteterna och intressena (t.ex. March och Olsen 1989). En hypotes i linje med detta: Ju viktigare EU blir, desto starkare blir den europeiska identitet som behövs för att bära upp demokrati på europeisk nivå. Till exempel: Ju större makt Europaparlamentet – den mest demokratiska EU-institutionen – får, desto bättre kommer både valen och parlamentsarbetet att fungera.

Är det så? Svaret kan nog bara vara att vi inte vet.

Slutord

Jag har ställt två uppfattningar om förhållandet mellan identitet och folkstyre i dagens Europa mot varandra.

Den ena är att demokrati kan fungera, eller fungera väl, bara inom ramen för befintliga nationer. Detta gäller oavsett hur de europeiska institutionerna konstrueras. Det demokratiska underskottet kan inte konstrueras bort, eftersom identitetsmässiga förutsättningar för demokrati saknas på EU-nivå.

Det andra synsättet är inte att det bara är att köra på. Det är att vi inte kan vara säkra på vad som är möjligt och omöjligt. Tesen om demokratins beroende av nationell gemenskap är antingen truistisk eller diskutabel. Det är inte säkert att den gemensamma identitet, som bär upp dagens demokratier, är så märkvärdig att den är otänkbar på europeisk nivå. Det är inte säkert att institutioner nödvändigtvis måste anpassas till rådande identiteter. Det är, kort sagt, inte säkert att det finns nödvändigheter och omöjligheter. Vilket, det har ju framgått, är min egen syn.

Jag kan inte motstå frestelsen att påpeka, att detta ser ut som ännu en variation på det eviga temat determinism kontra voluntarism. Å ena sidan, som i marxismens historiska materialism eller den internationella politikens realpolitiska tradition, uppfattningen att olika förhållanden radikalt begränsar vår handlingsfrihet. Å andra sidan skepsis mot de deterministiska tesernas hållbarhet och en därmed förknippad större optimism om möjligheterna att förändra saker och ting.

Referenser

- Arnstberg, K.- O. (1989) *Svenskhet: den kulturförnekande kulturen*. Malmö: Carlssons
- Crick, B. (1995) The Sense of Identity of the Indigenous British. *New Community*, 21:1, 167-181
- Csepe, G. (1991) Competing Patterns of National Identity in Post-Communist Hungary. *Media, Culture and Society*, 13, 325-339
- Daun, Å. (1983) Hur är en typisk svensk? *Tvärnsnitt*, nr 4

- Faist, T. (1994) How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1992. *West European Politics*, 17:2, 50-71
- Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: Coercion and Accommodation*. London: Routledge
- Goldmann, K., Berglund, S., och Sjöstedt, G. (1986) *Democracy and Foreign Policy: The Case of Sweden*. Aldershot, Hants: Gower Publications
- Habermas, J. (1995) *Diskurs, rätt och demokrati*. Göteborg: Daidalos
- Hedetoft, U. (1993) National Identity and Mentalities of War in Three EC Countries. *Journal of Peace Research*, 30,:3, 281-300
- Hedetoft, U. (1995) *Signs of Nations: Studies in the Political Semiotics of Self and Other in Contemporary European Nationalism*. Aldershot: Dartmouth
- Held, D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press
- Holmes, M. (1994) Symbols of National Identity and Sport: The Case of the Irish Football Team. *Irish Political Studies*, 9, 81-98
- Johansson, A. W. (1997) Neutrality and Modernity: The Second World War and Sweden's National Identity, i S. Ekman och N. Edling, red., *War Experience, Self Image and National Identity: The Second World War as Myth and History*. Stockholm: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag
- March, J. G., och Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press
- Marks, G., Hooghe, I., och Blank, K. (1996) European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34:3, 341-378

- Marquand, D. (1995) After Whig Imperialism: Can There Be a New British Identity? *New Community*, 21:1, 183-193
- Meinecke, F. (1908) *Weltbürgertum und Nationalstaat*. München / Berlin: R Oldenburg
- Mill, J. S. (1991) *On Liberty and other essays*. Oxford: Oxford University Press
- Miller, D. (1995). *On Nationality*. Oxford: Clarendon Press
- Miller, D. (1995a). Reflections on British National Identity. *New Community*, 21:1, 153-166
- Mårald, B. (1997) Svensk identitet. *Historielärarnas förenings årsskrift* 1996/97, 43-50
- Pross, H. (1991) On German Identity. *Media, Culture and Society*, 13, 341-356
- Safran, W. (1991) State, Nation, National Identity, and Citizenship: France as a Test Case. *International Political Science Review*, 12:3, 219-238
- Schlesinger, P. (1994) Europeanness: A New Cultural Battlefield? i J. Hutchinson och A. D. Smith, red., *Nationalism*. Oxford/New York: Oxford University Press
- Schnapper, D. (1994) The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity. *West European Politics*, 17:2, 127-139
- Smith, A. D. (1986) *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell
- Smith, A. D. (1991) *National Identity*. Harmondsworth: Penguin
- Streeck, W. (1996) Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? i G. Marks, F. W. Sharpf, P. C. Schmitter och W. Streeck, red., *Governance in the European Union*. London / Thousand Oaks / New Delhi: SAGE Publications
- Tamir, Y. (1993) *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press

- Tamir, Y. (1999) Who's Afraid of a Global State? i K. Goldmann, U. Hannerz och C. Westin, red., *Nationalism and Internationalism in the Post-Cold War Era*. London: UCL Press
- Veen, H.-J., och Zelle, C. (1995) National Identity and Political Priorities in Eastern and Western Germany. *German Politics*, 4:1, 1-26
- Østerud, Ø. (1994) *Hva er nasjonalisme?* Oslo: Universitetsforlaget

Medborgarinflytandet över EU

Kerstin Jacobsson, fil. dr, Linköping

Delade meningar om vad demokratin innebär och kräver är en del av demokratin. Demokratin är ett pågående – och oavslutat – projekt. Medan etablerade makthavare lätt betraktar demokrati som något redan uppnått, blir denna tolkning ifrågasatt av andra sociala aktörer och rörelser som hävdar att demokratin återstår att skapa. Drivkraften i denna demokratis omtolknings- och förändringsprocess har varit – och är – sociala konflikter. Det är svårt att tänka sig ett slut på sådana konflikter; ekonomiska, politiska och kulturella förändringar gör att krav på demokratisering är att förvänta också i de länder som brukar klassificeras som demokratiska. Vi kan med andra ord inte förutsätta att sociala konflikter saknas, eller att medborgarna är överens om vilka politiska målsättningar vi ska ha i samhället. Vi kan därför inte förutsätta att frågan om demokratis spelregler idag är mindre relevant än tidigare.

Effektiviteten i fokus

Ändå föreföll demokratis innebörd mer given när det fanns tydliga kontrasteringsregimer att förhålla sig till. Man kunde i sin egen demokratitolkning ta spjörn mot – och avstånd från – andra politiska ideologier och regimer, som de fascistiska eller stats-socialistiska. Berlinmurens fall och den upplevda avsaknaden av direkta ”fiender” i Europa tycks ha lett till en situation där demokratin tas alltmer för given och där en del menar att vi nu i stället kan koncentrera oss på politikens innehåll. Det viktiga blir vilka

sakresultat som politiken leder till, inte hur beslutsskapandet går till. Några går så långt som att hävda att vissa frågor inte behöver legitimeras demokratiskt utan i stället kan legitimeras genom större effektivitet. Ett välkänt exempel, som fått stort genomslag i den svenska diskussionen, är den italienske statsvetaren Majone. Han menar att vad han benämner *regulativ politik*, politik som i EU:s fall handlar om att upprätta den inre marknaden men också att sätta gränser för denna, som konkurrenslagstiftning, miljölagstiftning etc, inte är politiskt kontroversiell och därför kan skötas på överstatlig nivå utan demokratisk legitimering. Enligt honom vinner alla på den typen av reglering och effektiviteten kan därför få företräde framför demokratin. Andra frågor, vad Majone kallar *omfördelande politik*, politik som syftar till omfördelning av resurser mellan grupper eller regioner är däremot mer politiskt kontroversiell och kräver en demokratisk legitimering. Denna typ av politik är enligt Majone ett nollsummespel; här finns det vinnare på andras bekostnad. Därför tror inte Majone på en övernationell välfärdsstat, men väl på ett överstatligt EU som reglerar en stor del av de politikområden som – trots allt, menar jag – påverkar människors liv. Man kan tolka det Majone förespråkar som en gigantisk avpolitisering av vissa politikområden. Dessa frågor delegeras bort från folkvalda församlingar till andra ”oberoende” organ, eller med Majones ordval, till reglerande myndigheter. Dit räknar han också den gemensamma centralbanken. Inte heller den betraktas av Majone som kontroversiell eller som en politisk fråga.

Jag menar att Majone och hans meningsfränder företräder en alltför snäv syn på politik, och att den intressegemenskap och konfliktlöshet som deras resonemang förutsätter inte existerar i samhället. Tanken att medborgarna i EU har gemensamma intressen och i grunden är överens om avgörande frågor är enligt min mening felaktig. Politiken kan därför inte reduceras till en fråga om att utöva verkställande makt så effektivt som möjligt. Mellan raderna i tankar som Majones kan man utläsa en misstro mot politik och politiker överhuvudtaget: Politiker är enligt detta sätt att se alldeles för bundna till väljargrupper och beroende av deras stöd för att kunna hantera frågor som kräver långsiktighet.

Majone drar alltså en gräns mellan opolitiska effektivitetsfrågor och frågor som kräver demokratisk legitimitet. Ett näraliggande argument för avpolitisering av vissa frågor som ofta hörs i debatten om EU är att frågorna är för komplexa, för komplicerade, för vanliga medborgare och att det i stället behövs professionell kompetens, experter. EU:s beslutsprocess är visserligen ytterligt komplex, men det innebär inte att de frågor som behandlas är alltför komplexa, än mindre att betydelsen av demokratiskt upprättade prioriteringar minskar. Vad medborgarna vill, behöver, eller förväntar sig av EU-samarbetet kan bara definieras av medborgarna själva i en demokratisk process.

Men Majone har rätt i att Europaprojektet länge kunde drivas som ett teknokratiskt projekt utan alltför stort folkligt motstånd.¹ Först det senaste decenniet, inte minst med Maastrichtfördraget, har EU-samarbetet kommit att politiseras på allvar och dess legitimitetsproblem kommit i dagen. Det var först då som den inre marknaden skulle bli verklighet och EU:s jurisdiktion över nya politikområden utvidgades.² När Schumanplanen 1950 lade grunderna för samarbetet var frågan om huruvida samarbetsformen var demokratisk eller ej sekundär; de konkreta resultaten stod i fokus. Det gällde inte minst fred och ekonomiskt återhämtande i Europa. Schumanplanen talade om att bygga ”en solidaritet grundad på vad som faktiskt åstadkoms”. Det gällde att se till *resultaten* av samarbetet och vilka ändamål som detta tjänade. Överstatligheten skulle i sin tur garantera effektiviteten i samarbetet. Schuman

¹ Med ”teknokrati” avser jag att professionella yrkesgrupper (experter) får makt och politiskt inflytande och att tekniska, yrkesmässiga synpunkter härvid får företräde framför politiska i den politiska maktutövningen. Den teknokratiska ideologin gör gällande att det moderna samhället i högre grad bör styras av experter, efter ekonomisk och teknisk rationalitet, eftersom politiker anses orsaka felsatsningar genom sina bindningar till väljargrupper.

² Vilket inte hindrar att medlemsstaterna hade förlorat ansenlig suveränitet under de tidigare decennierna, men då inte så mycket på grund av fördragsändringar som på EG-rättens expansion genom EG-domstolens rättstolkning och praxis.

planens sakpolitiskt inriktade handlingsstrategi är i allt väsentligt densamma som medlemsregeringarna än i dag söker motivera sin samarbetsform med.

Enligt detta sätt att se bör effektivitet och handlingskraft vara ledstjärnan på EU-nivå. Centrala argument från officiellt svenskt håll för EU-medlemskap är också att EU-samarbetet ”ger ökad problemlösningskapacitet”, ”förbättrar den sakpolitiska effektiviteten”, ”ger fler reella handlingsmöjligheter” än om den nationella suveräniteten bibehålls.³ Vissa problem löses enligt detta synsätt mest effektivt på överstatlig nivå. Då är själva poängen att de nationella parlamenten inte ska ha den slutliga beslutanderätten i sakfrågorna och att den nationella vetorätten ska begränsas. Kommissionen som initiativtagare till beslut och den gemensamma centralbanken är två exempel på hur den långsiktiga politiken ska göras oberoende av ”tillfälliga politiska opinioner” och ”nationella särintressen”, som nationella folkviljor i vissa fall tenderar att betraktas som (jfr t.ex. Majone ovan).

Men effektivitet och problemlösningsförmåga löser inte i sig demokratiproblemen och stärker inte i sig medborgarstyret. Det är fråga om två olika saker. I min analys av den svenska EU-debatten fann jag att när demokratifrågan diskuterades av EU-förespråkarna, var det effektivitet och handlingskraft som stod i fokus, inte medborgerlig delaktighet i politiken. Den vinst i 'reell suveränitet' och i sakpolitisk effektivitet som EU-medlemskapet förväntades innebära betraktades som en självklar demokrativinst, och den potentiella konflikten mellan demokrati och effektivitet försvann i detta sätt att resonera. Resonemanget förutsätter att sakpolitiken är normen snarare än folkinflytandet i sig samt att de politiska målsättningarna är givna. Jag tolkar effektivitetsinriktningen som en förskjutning i demokratiförståelsen där regeringars problemlösningsförmåga hamnar i fokus snarare än medborgarstyret. Med en sådan omtolkning blir en inskränkning av det folkliga inflytandet inte problematisk: Folkviljan i form av sakresultat kanske kan realiseras bättre med mindre folkligt deltagande.

³ Jag har analyserat detta i Jacobsson 1997 b.

Faran är alltså om förbättrad problemlösningsförmåga sker på bekostnad av möjligheten till demokratiskt inflytande och kontroll. Därför är det viktigt att hålla demokrati och effektivitetsaspekterna isär så att det blir möjligt att bedöma när så blir fallet. I kontrast till den svenska EU-debatten kan man ställa diskussionerna som föregick ändringen av den svenska grundlagen i början av 1970-talet: Då betonades i förarbetena att förutsättningarna för handlingskraftiga regeringar behövde förbättras *samtidigt* som förutsättningarna för medborgarnas delaktighet i politiken också behövde förbättras. Man menade inte att det ena gav det andra, eller att demokratifrågan var avklarad när regeringarnas handlingsmöjligheter ökat.

Demokratiproblemen i EU

EU är en konstitutionell hybrid som delar drag av överstatlighet, mellanstatlighet och inslag av teknokrati, alla med sina speciella demokratiproblem. Det formella demokratiproblem som ligger i överstatligheten är välbekant: Trots europeiskt majoritetsstyre finns det ingen möjlighet för de europeiska medborgarna att ställa den samlade beslutsförsamlingen till ansvar på det sätt som sker nationellt vid riksdagsval. Varje nationell offentlighet kan bara ställa sin minister till ansvar. Detta trots att medborgarna kan bli direkt bundna av besluten som fattas i Ministerrådet, genom att majoritetsröstande tillämpas i kombination med EG-rätten som är direktverkande och som har företräde framför den nationella lagstiftningen vid kollision. Ett riksdags- och regeringsskifte i ett medlemsland kan därför inte i sig påverka vilken politik som förs av EU, utom i de fall där de enskilda länderna fortfarande har vetorätt. Kopplingen mellan en demokratisk valhandling och den förda politiken luckras upp. Detsamma gäller Europaparlamentet dit demokratiska val visserligen hålles men utan att detta kan påverka den förda politiken annat än marginellt. Medborgarnas möjlighet att styra inriktningen på den förda politiken minskar alltså genom det överstatliga och avparlamentariserade beslutsfattandet.

De flesta är dock överens om att problemen inte skulle lösas genom att helt enkelt överlåta lagstiftningsarbetet på Europa-parlamentet, så länge detta inte åtnjuter tillnärmelsevis den legitimitet som de nationella parlamenten har. Detta är också Demokratiutredningens utgångspunkt. Jag citerar kommittédirektivet där det står att utredningen har att överväga ”hur Sverige – inom ramen för EU:s nuvarande beslutsformer – kan förbättra de svenska medborgarnas inflytande över och delaktighet i samarbetet inom EU”. Då blir det viktigt att uppmärksamma – inte bara demokratiproblemen som ligger i EU:s konstruktion – utan också hur demokratin nationellt påverkas av medlemskapet. Men samtidigt innebär en sådan utgångspunkt att man accepterar en viss separation av politisk maktutövning och demokratisk kontroll: Politiken utövas övernationellt medan den demokratiska kontrollen utövas nationellt.

De mellanstatliga inslagen har också sina demokratiproblem: I ministerrådet är ministrar lagstiftare, vilket i grunden innebär en sammanblandning av den verkställande och den lagstiftande makten. Detta är problematiskt därför att riksdag och regering har olika funktioner och också arbetsformer. Den norske sociologen och filosofen Jon Elster har skrivit: ”Riksdagen förkroppsligar folkets deltagande, högsta domstolen de konstitutionella begränsningarna och regeringen behovet att handla ... I sina försök att främja ekonomisk tillväxt ... eller vilket slags mål den har fått mandat att försöka uppnå, kan regeringen tycka att medborgerliga och politiska rättigheter inte bör stå i vägen, eftersom man egentligen handlar för det allmänna bästa”. Men, som Elster tillägger, är resonemangets premisser ofta svaga eftersom regeringar ofta överskattar vissheten att deras åtgärder leder till de önskade resultaten. Medlemskapet innebär en *maktförskjutning* från parlament till regeringar och till nationella och övernationella tjänstemän. Maktförskjutningen från parlament till regeringar innebär också att beslutsprocessen ändrar karaktär i mer sluten riktning. Förhandlingarna inom EU antar i hög grad karaktären av diplomatiska relationer, vilket i sin tur innebär en utrikespolitiserings av traditionellt inrikespolitiska områden, (även om öppenheten är större i EU-politiken än vid traditionell utrikespolitik).

Statsvetaren Lars-Göran Stenelo skrev i ett bidrag till maktutredningen om det internationaliserade policy-skapandet i allmänhet att detta ger relativt stor autonomi åt tjänstemännen: ”Den tjänstemannatyp som träder fram”, skrev han, ”är en självständig tjänsteman med betydande handlingsfrihet och handlingsförmåga, egenskaper som är delvis betingade av att han kan arbeta i anonymitetens skydd ... Den nya internationaliserade tjänstemannaeliten får inte sällan ett slags reellt 'tolkningsföreträdere' i den starkt specialiserade moderna politiken”. En ännu inte publicerad enkätundersökning (som utförts av Bengt Jacobsson och Göran Sundström vid Score), visar att över 2/3 av de tillfrågade svenska statstjänstemännen i sitt EU-relaterade arbete fäster *mycket stor vikt* vid professionalitet och yrkeskunnande.⁴ Bara drygt 1/3 fäster i detta arbete *mycket stor vikt* vid offentlig insyn och – anmärkningsvärt kan man tycka – vid politiska värderingar hos regering och statsråd. 23% fäster *liten vikt* vid offentlighet och 29% *liten vikt* vid politiska värderingar hos regering och statsråd. (Svarsalternativen var *mycket stor vikt, ganska stor vikt, liten vikt*.) Det bekräftar bilden av en relativt autonom tjänsteman som sätter professionalitet och yrkeskunnande i första rummet, följt av korrekt ärendehantering och etablerad praxis (enligt enkäten). Med tanke på tjänstemännens ökade roll genom europeiseringen, borde de förhållandevis låga värdena på betydelsen av offentlig insyn, betydelsen av politiska värderingar hos regering och statsråd och betydelsen av synpunkter från brukargrupper, klienter och berörda parter stämma till eftertanke.

Ministrars, tjänstemäns och experters framskjutna roll i policy-skapandet innebär alla en elitisering och ökad distansering i förhållande till medborgarna. Vilket i sin tur riskerar att medföra en opinionsklyfta: Medan ”Europa” blir en naturlig referensram för eliterna blir den i väsentligt lägre grad så för den bredare allmänheten. Vi får också en *teknokratisering* och *expertifiering* av politiken. Politikens förhandlingskaraktär får också konsekvenser för medborgarna som i mångt och mycket är utestängda från förhandlingsprocessen. Konfidentialitet och förtrolighet mellan parterna

⁴ Tillfrågade var alla enheter i den svenska centralförvaltningen.

blir ofta en förutsättning för framgång i förhandlingarna, vilket i sin tur innebär en *intimisering* och *anonymisering* av makten som försvårar ansvarsställande. Gränserna mellan offentligt och privat, och mellan formellt och informellt, tenderar att luckras upp i det internationella förhandlingsspelet. En dansk statsvetare, Ove K. Pedersen, formulerar det som att politiken bryter sig loss ur sin demokratiska inhägnad och en praxis uppstår där konstitutionella och icke-konstitutionella organ integreras. Vi ser idag en politikens explosion där gränserna för det politiska sprängs, men också en politikens implosion där de politiska processerna blir alltmer inåtvända och ogenomträngliga. Vi får med EU en ny integration av parlament, regering, förvaltning, intresseorganisationer och medborgare, som de traditionella demokratiska institutionerna, inklusive grundlagen, inte har full beredskap för. Problemet har ingen enkel lösning, men vi kan inte heller blunda för det. Den förskjutning i demokratins innebörd jag nyss nämnde – från en betoning av demokratins procedur (tillvägagångssätt) till politikens resultat – fungerar, som jag ser det, som en legitimering av dessa förändringar i den politiska praktiken: en mer framskjuten roll för experter och förhandlare och en mer marginaliserad roll för medborgare i politiken.

Faran med avpolitiserade strukturer där beslut fattas bakom stängda dörrar är att det påverkar medborgarna: Känslan av att ”det är ingen idé att engagera sig, att allting redan är uppgjort, att det i stället gäller att ta sig fram själv så gott man kan”, ligger nära till hands. Ansvar för det gemensamma riskerar att urholkas.

Demokrati förutsätter offentliga rum, man kan inte tänka sig en hemlig demokrati. Förhandlingar kan visserligen ske bakom stängda dörrar men då krävs att man sedan förelägger förhandlingsresultatet de berörda för godkännande. Det unika med EU är att förhandlingsresultaten i Ministerrådet blir till direkt bindande lagstiftning utan att de först godkänns av uppdragsgivarna: de nationella beslutsförsamlingarna. Överstatligheten gör att man inte kan likställa regeringars roll i EU-samarbetet med regeringars vanliga mandat att verkställa politiken.

En följd av det internationaliserade policy-skapandet är en politisk tystnad kring frågorna som är under förhandling, en

avideologisering och pragmatisering av politiken. Minskad debatt har också att göra med maktförskjutningen från riksdag till regering: Debatt är riksdagens arbetsform snarare än regeringens. En uppgift som starkt åvilar regeringen, givet dess framskjutna roll i den europeiserade politiken, blir att försöka motverka tystnaden kring EU-politiken, att stimulera debatt och göra den svenska offentligheten delaktig. Regeringen har ett stort ansvar för att de frågor som ska behandlas i EU lyfts upp till politisk diskussion i ett skede då det fortfarande är möjligt att påverka dem. Andra svenska representanter, i Europaparlamentet, i regionkommittén eller i olika arbetsgrupper, har också en viktig uppgift här. Möjligheterna att ställa regeringen till ansvar för den i EU förda politiken måste förbättras, vilket kräver en bättre mediabevakning av Sveriges agerande i EU, större öppenhet i policy-processen, och aktiva insatser från regeringen att rapportera om viktiga frågor som är aktuella för beredning i EU etc. Riksdagens delaktighet i EU-arbetet bör också stärkas liksom dess kontrollmöjligheter. Fördragsändringar, som ändrar samarbetets omfattning, bör allvarligt övervägas att underställas folkomröstningar, gärna i alla medlemsländer samtidigt.

Demokrati handlar inte bara om demokratiska procedurer och former. Det handlar också om samtal, om beredskapen att lyssna till andra åsikter och att ompröva sina egna, om kommunikation mellan medborgarna men också om ett kommunikativt utbyte mellan styrande och styrda. Men formfrågan och frågan om tillträdet till beslutsarenorna är viktig: Att trivialisera frågan om former och procedurer för folkinflytandet ger friare spelrum åt de aktörer som har tillträde till den reella makten. Många medborgare har inte detta tillträde utan är beroende av demokratiska procedurer för sin enda maktutövning. Och poängen med demokratin är ju att vi ska ha gemensamma regler för kollektiv konfliktlösning, inte att vi alla ska omfatta samma samhällsvision. Sociala intressemotståndningar som inte får brytas mot varandra och kanaliseras i demokratiska procedurer riskerar att lägga grund för en socialt explosiv samhällsordning. Och det är det som gör demokratifrågan brännande också i Västeuropa.

Litteratur

- Brante, Thomas et al. (red.) (1998) *Sociologiskt lexikon*, Stockholm: Universitetsforlaget
- Elster, Jon (1994) "Konstitutionalism och demokrati" i: S. O. Hansson och J. Hermansson (red.) *Idéer om demokrati*, Stockholm: Tiden
- Gustavsson, Sverker (1998) "Varför överstat utan demokrati?", i: Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (red.) *Europaperspektiv 1998. Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag
- Jacobsson, Kerstin (1997 a) "Discursive Will-formation and the Question of Legitimacy in European Politics", *Scandinavian Political Studies*, 1
- Jacobsson, Kerstin (1997 b) *Så gott som demokrati. Om demokrati-frågan i EU-debatten*, Umeå: Boréa Bokförlag
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*, London: Routledge
- Pedersen, Ove K. et al (1994) *Demokratiets lette tilstand. Syv beslutstagere om Danmark og fremtid*, Köpenhamn: Spektrum
- Stenelo, Lars-Göran (1990) "Den internationaliserade demokratin", i: G. Hansson och L-G. Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlssons

Medborgarinflytandet över EU

Jan Erik Gidlund, professor, Umeå

Rubriken på mitt bidrag får mig att associera till en Off Broadway-föreställning som jag en gång bevistade. Det var en pjäs av Sam Shepard som kanske en del av er har sett och som heter *The True West*. Där skildras en författare till ett filmmanus som försöker få fram "en riktig Western" och han förklarar en del av sitt synopsis på följande sätt: Den beridna skurken (typ EU) jagas av sheriffen (typ demokratin). Skurken spränger iväg mot horisonten och sheriffen följer efter. Det intressanta är, säger författaren, att sheriffen vet inte vart skurken är på väg. Men det ännu mer intressanta är att det vet inte heller skurken! Och så försvinner de båda mot horisonten och ut ur berättelsen.

Ibland kan man känna, när man har ett sådant här ämne, att det är liksom på en gång både aktuellt och klichéartat. Att det finns en inbyggd föreställning om ämnets beskaffenhet som åtminstone jag känner mig alienerad i förhållande till. Om man talar om medborgarinflytande över EU så tror jag att det för många handlar om att utöva inflytande i Bryssel. Det är så medborgarinflytandet över EU ofta gestaltas. Om man skulle formulera samma fråga om medborgarinflytandet över ett annat politiskt system t.ex. Sverige, då tror jag att för många skulle en hänvisning till Stockholm kännas otillfredsställande. Det finns som bekant en rad andra politiska församlingar, kommuner och regioner som också är värda ett beaktande i den svenska demokratin. Vi begår ett analytiskt misstag om vi uppfattar EU i första hand som en nivåspecifik företeelse, lokaliserad ganska exakt till några städer i Europas mitt. EU är

här och nu. En av de verkligt intressanta frågorna gäller samspelen mellan nivåerna och hur de olika nivåerna hänger samman.

Jag har tänkt att inleda med att försöka presentera vad jag tror är politiska paradoxer i vårt demokratiska tänkande och i politikens gestalter, därefter försöka säga någonting om vad det är för vägar som medborgarna kan urskilja till ett EU-inflytande samt slutligen något diskutera EU:s demokratiska legitimitet.

Jag börjar således med det paradoxala och vad jag vill kalla en maktparadox. Man talar i samhällsdebatten ofta om nationalstatens försvagade ställning, det är populärt också i vetenskapliga kretsar att tala om suveräniteten som en maktteori på väg ut till förmån för något annat. Många menar då att det tomrum som skapas när suveräniteten urholkas, villigt fylls av teknokrater i Bryssel och marknadens aktörer och att det är den nya situationen. Man kan visserligen visa många exempel på att globalisering, europeisering och den inre marknaden kan ge restriktioner för beslutsfattandet i nationalstaten. Inom jordbrukspolitiken är det uppenbart att det måste förhålla sig så, men det gäller också näringspolitiken i största allmänhet. Samtidigt som detta sägs och kanske sker, så tror jag inte att det finns någon tidpunkt i vårt lands historia när så många enskilda medborgare, och det gäller också en stor del av Europa, för sitt dagliga bröd har varit beroende av politiska beslut. Den politiska makten över de mäktiga har måhända minskat men på samma gång har makten över de vanmäktiga ökat. Typiskt för paradoxer är att motsägelsefullheten är skenbar och att de egentligen kan förstås. Maktparadoxen förstår jag som att vad som egentligen sker är inte att nationalstaten bara försvinner bort från scenen utan framför allt att den transformeras, att den framträder med nya egenskaper som vi måste försöka förstå.

Den andra paradoxen vill jag benämna komplexitetsparadoxen. Vi upplever en samhällsutveckling som inte minst sociologer brukar beskriva i termer av ökad social differentiering. I takt med att det moderna samhället har växt fram så har vi fått allt mer specialiserade inriktningar, skiktningar, uppdelningar i yrken, i produktion, allt fler kunskapsområden, allt fler institutioner och organisationer, allt fler grupperingar och tillhörigheter. Utvecklingen leder fram till samhällen som blir alltmer sammansatta.

Utveckling som begrepp framstår som nästan synonymt med ökad komplexitet. En framträdande politisk funktion är att försöka skapa helheter av den ständigt ökande komplexiteten och försöka bygga ett samhälle på en sådan grund. Samtidigt som man konstaterar att samhället blir alltmer komplicerat, så finns det en tydlig efterfrågan på att politiken skall kännetecknas av enkelhet och entydighet. Ingenstans är denna efterfrågan så tydlig som i Europasammanhanget. Vi vill gärna se en avskalad europeisk ordning som är lätt för envar att orientera sig i, med tydliga spakar att dra i för att utöva inflytande. Samtidigt bör man nog fundera på relationen mellan detta önskade system och det komplexa samhälle, det reellt existerande samhälle, som vi har i Sverige och annorstädes i Europa.

Det är svårt att tänka sig att politiken nu skulle avbryta utvecklingsprocessen och försöka få mer och mer entydighet och enkelhet genom att bryta sönder den fortgående processen. Kanske kan man sägas ha försökt på andra håll i världen med katastrofala resultat. Jag skall inte gå in på det, men för mig känns ändå den här grundläggande utvecklingsprocessen som tämligen irreversibel och någonting som man inte kan tänka bort utan måste hantera. Mitt förslag till lösning på den här komplexitetsparadoxen är att vi också får räkna med en ökad demokratisk komplexitet i framtiden.

Den tredje paradoxen som jag urskiljer är strukturparadoxen. Många av demokratidiskussionerna som vi för är knutna till vissa politiska strukturer; hur de har det med offentligheten, representativiteten, hur de förhåller sig till andra strukturer och hur man på olika sätt kan relatera medborgarna till de här strukturerna och hur man kan bygga dem på olika nivåer, det må vara regioner, stater, EU, FN osv. Samtidigt tror jag att den allmänna erfarenheten är, att allt mindre av det politiska handlandet går att härbärgera inom enskilda strukturer. Samspelet över gränser, gränsöverskridandet, blir en allt viktigare konstruerande del av vårt samhälle. Det kan vara så att vi kan ha en demokratisyn där vi förutsätter att man på något sätt ska försöka återbörda samhället till att ha processer inom strukturer, inlåsta i vissa förvaltningsramar, och att vi då också bygger upp ett statsperspektiv som kanske inte är så framåt-syftande. Vi har haft ett demokratiprojekt i industrisamhället som

särskilt har handlat om att demokratisera strukturer, att bygga upp politiska församlingar och förvaltningsstyrning. Nu börjar vi märka att balansen mellan struktur och process håller på att förskjutas och att den brännande frågan blir hur vi hanterar processerna. I stället för att försöka återföra processerna till interna förhållanden i demokratiska strukturer är den stora utmaningen att på allvar ta upp frågan om hur ska vi demokratisera de gränsöverskridande processerna.

I studiet av EU har det blivit vanligt att betona att policyprocesserna alltmer präglas av s.k. flernivåsystem (multilevel governance) som upphäver nivåänkandet genom att aktörer från flera nivåer samtidigt ingår i policynätverk. Det som kommer ut av sådana processer kan inte hänföras till en enskild nivå utan går på tvären mellan systemen. Detta är särskilt typiskt för den nya politiska verkligheten inom Europeiska unionen. Ett tydligt utflöde av dessa tvärlänknings är olika partnerskap i EU:s regionalpolitik som redan många aktörer i kommuner och regioner har erfarenhet av inom olika målområden.

En viktig aspekt på integration är idéspridning och idémakt. Sättet att arbeta i utvecklingsnät, i s.k. regionala tillväxtkontrakt i Sverige är ett exempel på hur en idé sprids från EU till det nationella systemet. Vad finns det då för politiska föreställningar om demokrati i sådana processer? Förslaget väcktes av regeringen i våras inom ramen för den regionalpolitiska propositionen där man initierade s.k. regionala tillväxtavtal. En definition som lanserats av Näringsdepartementet är att: Regionala tillväxtavtal är avtal mellan aktörer på lokal, regional och central nivå som kommit överens om ett gemensamt handlingsprogram för tillväxt.¹ Regeringens idé var att betydande delar av statens verksamhet i ett visst område kunde ses som potentiellt tillväxtrelaterade och att det var troligt, med tanke på sakernas tillstånd i fråga om arbetslöshet och tillväxt, att dessa tillväxtresurser inte utnyttjas till fullo. Likaså föreställde man sig att villkoren för tillväxt hade betydande regionala variationer och att de regionala aktörerna därför hade särskilt goda möjlig-

¹ Definition presenterad av Aslög Odmark från Näringsdepartementet vid regionalpolitisk konferens 1998-04-16-17.

heter att bedöma effekterna av omprioriteringar av statens s.k. tillväxtkapital. Den internationellt unika slutsatsen blev att man skulle erbjuda de svenska regionerna möjlighet att frivilligt teckna treåriga tillväxtkontrakt med regeringen. Erbjudandet avsåg länen liksom de nya försöksregionerna och man tänkte sig att regionerna själva skulle få avgränsa "det geografiska tillväxtområdet"; län eller vad det kunde tänkas vara för regionala kombinationer. Tillväxtkapitalet kan gissningsvis som högst uppgå till 72 miljarder kronor per år men det är en öppen fråga hur ambitiösa regionerna kommer att vara. Inom varje region skulle landshövdingen/länsstyrelsen eller företrädare för de nya regionerna skapa s.k. partnerskap med en mängd kommuner, landsting, näringsliv och andra intressanta tillväxtaktörer som högskolor osv. Inom dessa nätverk skulle sedan kreativ regional kompromiss om utvecklingen växa fram, vilken i sin tur skulle bli föremål för förhandlingar med regeringen. Då inträffar detta att en underordnad statlig förvaltningsnivå ska tänkas förhandla med en överordnad parlamentarisk nivå om att omprioritera tidigare politiska beslut. Basen för den underordnade nivån är inte ens statsförvaltningen utan ett regionalt nätverk som är sammansatt på sätt som landshövding eller andra ledande regionala aktörer har funnit lämpligt. Processen i dessa partnerskap pågår just nu och skall vara klara till våren 1999. Så vitt jag vet har i stort sett hela landet nappat på den här möjligheten.

Det vimlar av demokratiska utmaningar i dessa processer. När det gällde huvudmannaskapet uppstod exempelvis oklarheter. Bakom kulisserna har det skett en dragkamp rörande vilken instans som skulle leda arbetet med tillväxtkontrakten i försöksregionerna. Ursprungligen förefaller regeringen ha tänkt sig att landshövdingarna även där skulle ha denna roll, men efter en intensiv lobbyverksamhet från berörda regioner ändrade man sig och gav uppgiften till de nya regionorganen.

Några politiska problem som väntar på sin lösning är vilka kriterier som skall användas för att få delta i partnerskap, vad slags öppenhet och vilka beslutsregler som skall gälla och i synnerhet hur verksamheten skall legitimeras demokratiskt. En avgörande svaghet med den hittillsvarande processen är att landshövdingarna i flertalet fall inte har lyckats initiera någon samhälls-

debatt om den regionala riktningen i partnerskaps-processen. Det är faktiskt så illa att tämligen få aktörer och samhällsmedborgare känner till vad som pågår! Jag misstänker att många ledamöter i kommun- och landstingsfullmäktige inte känner till saken. Den alltmer brännande frågan är hur sådana här processer, som är av förhandlingskaraktär mellan aktörer från olika sammanhang skall demokratiseras.

Jag hörde om ett resonemang av en företrädare för Volvo som menade att man här skulle kunna lära från näringslivet när man exempelvis tar fram en ny bilmodell. I sådana processer blir det viktigt att skapa genomskinlighet och organisera verksamheten i tydliga faser med beslutspunkter med stöd av den senaste IT-tekniken. Det blir möjligt för de inblandade att hela tiden gå in och se vem som tillför vad och när. Det går att bygga upp interaktiva system som gör processen mer åtkomlig och delaktig för medborgarna. Som jag ser det är det helt nödvändigt att seriöst ta tag i frågan om partnerskapets demokratisering i vårt land. Såvitt jag känner till har processen inte kompletterats med vare sig utvärderings- eller forskningsambitioner vilket kan göra det mycket svårt att värdera resultaten!

Om man tittar på den senaste regeringsbildningen ser man att det nya tillväxtdepartementet består av flertalet av de sektorer som i partnerskapen har kombinerats, där man har uppfattat synergieffekter och där man har pekat på trösklar och hinder för samspel. Det uppstår en intressant effekt för de s.k. superministrarna i kontaktytan mot EU-systemet. Sverige är nog det enda land, Tyskland kanske kommer efter, som organiserat kanslihuset på det här sättet. Det innebär att möten i EU:s ministerråd inte är anpassade till denna ordning utan man kommer också i fortsättningen att kalla till ministerrådsmöten för kommunikationsministrar, bostadsministrar, telekomministrar, näringsministrar, energiministrar, arbetsmarknadsministrar, inrikesministrar etc. De nya statsråden kommer sammantaget att få fullt upp med EU-sammanträden. Situationen illustrerar en ny restriktion när man organiserar det politiska arbetet i en regering där statsråden förväntas samspela med kollegorna i omgivningen. Det politiska priset för ett tillväxtdepartement kan visa sig bli att Sveriges omvärlds-

bevakning alltmer skall skötas av juniora företrädare därför att statsråden helt enkelt inte orkar!

Vad är det då för vägar som medborgarna har till ett europeiskt inflytande? Typiskt för europeisk politik är överlappningen mellan traditionell inrikes- och traditionell utrikespolitik. Mycket av det som sker i Bryssel handlar om det som ska ske i Sverige och verkligen direkt angår medborgarna. Jag har utan anspråk på fullständighet listat ett antal tänkbara vägar.

Jag börjar med den nationella demokratin som är basen för medborgarnas deltagande och möjlighet att påverka Europapolitiken. Om den nationella demokratin ska kunna legitimera EU så är det viktigt att de europeiska frågorna ständigt aktualiseras i det politiska samtalet om nationell demokrati. Det är i detta perspektiv felaktigt att behandla Europapolitiken som traditionell utrikespolitik med begränsad medborgerlig insyn och deltagande. Så långt som möjligt bör EU finnas med i inrikespolitiken! Och där tycker jag då att den senaste valrörelsen bär syn för sägen. De politiska partierna orkade inte ens med de nationella frågorna utan satsade på de kommunala problemställningarna. Så hamnade vi i en situation där vi hade det första valet som EU-medlemmar, där Sverige under mandatperioden ska vara ordförandeland i EU och där EU befinner sig i ett viktigt utvecklings- och utvidgningskede och det blir i stort sett en ickefråga i samtalet med medborgarna! Vi kan tala mycket om EU:s maskineri i Bryssel och dess brister i folklig förankring men valrörelsen får vi själva ta ansvar för! Vad är det som gör att det inte ansågs vara angeläget att möta medborgarna i en bred samhällsdebatt om hur vi ska agera och förvalta våra intressen även utanför gränserna. Här finns mycket att göra och det gäller inte minst de politiska partiernas sätt att fungera och verka.

Det finns en ytterligare partiväg till EU och det är de europeiska partinäten. De sammanhänger i sin tur med Europaparlamentet och Europavalen – det val som vi för övrigt ska ha år 1999. Hittills har Europaparlamentsvalen varit rätt besvärliga tillställningar ur många synpunkter. Ett uppenbart problem har varit det mycket låga valdeltagandet, inte minst i vårt land. Det finns också ett kommunikationsproblem bland EU-parlamentariker i mötet med medborgarna. Det har blivit för mycket organisationsdiskus-

sioner av läroboksformat och för litet av politiskt innehåll. Det är en orimlig tanke att de svenska riksdagsledamöterna ständigt skulle berätta om riksdagens uppbyggnad, om den svenska konstitutionen, regeringens sätt att fungera, ämbetsverken osv. innan man ansåg sig kunna komma fram till en sakfråga. Denna problematik har lett till att Europaparlamentariker fått långt till sakfrågorna i dialogen med medborgarna. Tidigare när Europakunskapen var högst begränsad hos medborgarna var det kanske nödvändigt att parlamentarikerna tog på sig denna folkbildningsuppgift, men i takt med att Sverige alltmer inlemmas i EU och kunskapen fördjupas bör detta skede kunna passeras. De mobiltelefoner som många deltagare säkert har i sina fickor är väldigt avancerade men även om vi troligen inte i detalj begriper hur de fungerar så använder vi dem ändå! Kanske måste vi skaffa oss en sådan attityd också till komplexa institutionella strukturer och processer. Väljarna kanske inte behöver veta exakt hur de olika beslutsprocedurerna går till i samspelet mellan kommission, parlament, ministerråd, domstol osv. för att kunna lära sig hur man påverkar Europapolitiken. En aktuell SNS-studie visar för övrigt att kunskapen om hur statsmakterna arbetar också lämnar en del i övrigt att önska.

En annan påverkansväg är europeisk opinionsbildning via massmedier och IT. Ett grundproblem är att det i stort sett saknas genuint europeiska massmedier som når ut på bredden i hela EU-området. Det finns inget sådant fora för demokratin som europeisk debattordning. Det är sannerligen inte som i Sverige där Dagens Nyheter har en debattsida som är den viktigaste i hela landet och där olika ståndpunkter kan brytas och skilda intressen mötas. Europa präglas i stället av en massmedial mångfald.

En viktig framtidsfråga är om den nya informationstekniken (IT) skulle kunna erbjuda en ny historisk möjlighet för den europeiska samhällsdebatten. Vi vet att internet expanderar våldsamt och skulle kunna bli ett forum för partigrupper, parlamentsledamöter, Europaparlamentet, kommissionen etc. Här finns i praktiken ett gemensamt språk, engelskan, och här når man faktiskt också just den grupp som i övrigt är så svår att nå i demokratin, nämligen ungdomarna.

I Sverige har vi en lång tradition av folklig organisering. Det finns många medborgerliga sammanslutningar och intressekonstellationer. Jag tror att det är felaktigt att räkna ut rörelsernas förmåga att göra sig gällande på det europeiska planet. EU:s öppna processer med policynäten och den omfattande lobbyverksamheten ger helt nya möjligheter också för folkrörelser i EU-systemet, även om lobbying kan kännas främmande för den svenska politiska kulturen.

Samtidigt som det sker en europeisering i Europa pågår också en genomgripande regionalisering. Regionalisering handlar i hög grad om att staten ger ett ambitiösare utvecklingsuppdrag till de regionala aktörerna och att regionerna omstruktureras eller får arbeta på nya sätt för att hantera uppgiften. Den aktuella regionaliseringen är ett uttryck för en diskontinuerlig utveckling i den svenska förvaltningstraditionen. Fram till 1980-talets slut var det konventionellt att beskriva det svenska systemet som en sorts politiskt tvånivå-system med en stark centralmakt och en utvecklad kommunal självstyrelse. Den regionala nivån sågs som en kombination av en diffus mellannivå (ofta betecknad som 'den regionala röran') och en någorlunda distinkt sjukvårdsapparat. Landstingsvalen uppfattades emellertid som "det glömda valet" och medborgarnas kunskap om och engagemang i landstingsfrågorna var regelmässigt högst begränsat. Undantagen var de tillfällen då omstruktureringar inom vården innebar nedläggningar av exempelvis BB-avdelningar och då det faktiskt förekom medborgerliga mobiliseringar i drabbade orter.

'Utveckling' används i regel om olika kollektiv – företag, regioner och nationer. Det är ett förändringsbegrepp vars aktuella kärna är hållbar ekonomisk tillväxt; alltså tillväxt inom långsiktiga ekologiska ramar. Det kan också användas i en vidare social och kulturell mening.

Det nya regionala uppdraget att ta ansvar för tillväxten har en komplex bakgrund. Till en del har det att göra med misslyckanden på det nationella planet ifråga om tillväxt och arbetsmarknad, till en del finns det strukturella faktorer som innebär nya villkor för den ekonomiska utvecklingen som främjar regionala insatser, till en del har det att göra med förvaltningspolitiska faktorer och i

någon mån kan det också finnas regionalistiska. Regionaliseringen handlar emellertid inte främst om att tillgodose kraven från en triumferande regionalism nerifrån utan om funktionella argument uppifrån. Ett vanligt förvaltningspolitiskt argument för uppdraget är behovet av helhetssyn och samordning av sektorerna för att exempelvis skapa ett positivt näringslivsklimat. De nuvarande resurserna ses sålunda som ineffektivt utnyttjade.

Det går dock inte att monopolisera utvecklingspolitiken till en enskild politisk nivå; alla politiska nivåer från stadsdelsnämnder till EU sysslar på ett eller annat sätt med utveckling. Regionaliseringen kan därför ses som en del i ett europeiskt utvecklingsprojekt.

Avslutningsvis vill jag något beröra frågan om EU:s demokratiska legitimitet och hur legitimeringsprocessen ser ut. Jag har gjort ett utsnitt på tre som jag tror fundamentala aspekter på det hela – jag skulle i och för sig också kunnat ha tagit med implementering, genomförande av beslut – men det här får bli några exempel.

När det gäller kompetens så är det viktigt att uppmärksamma att EU i princip inte har någon s.k. kompetens-kompetens, dvs. makt att besluta om den egna kompetensen. Undantagen är den nog så viktiga verksamheten i EG-domstolen. I princip skall EU:s kompetens avgöras på mellanstatlig nivå i form av överenskommelser om traktat av typen Romfördraget, Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget etc. Medlemsstaterna kommer i dessa förhandlingar till en gemensam uppfattning och kompromiss om hur tingens ordningen skall se ut. Belsutsregeln är därvid enhällighet även om Amsterdamfördraget ruckade på denna regel genom att föra in s.k. flexibel integration och variabel geometri. Det innebär att grupper av medlemsstater tillåts att gå längre än de övriga i integrationshänseende inom EU:s ram. Huvudprincipen är därför att EU:s uppgifter ytterst skall legitimeras på det nationella planet och via den nationella demokratin. I många stater sker det regelbundet också i form av särskilda folkomröstningar, i andra stater är det parlamentet som tar ställning i frågan. Ingen regering kan emellertid självständigt besluta i saken. Vi bör inte underskatta denna aspekt av EU:s utveckling och finna nationella former för

förankringsarbetet. När Sverige blev medlem i EU handlade det om att i ett svep ta ställning till all den kompetens för EU liksom dess struktur som man under flera decennier hade kommit överens om. Förhandlingarna om övergångsregler och undantag kan ses som ett sätt att få en politisk kompensation för det man inte kunnat påverka men måste ansluta sig till.

Den andra viktiga delen av den nationella legitimeringen gäller de konsensusbeslut och de initiativ som Sverige tar i EU. Det bör i sammanhanget erinras om att en del av EU:s verksamhet är mellanstatlig – andra och tredje pelaren. Det överstatliga inslaget koncentreras till den första pelaren och ofta fattas i praktiken besluten i enhällighet även här.

Det är just överstatligheten, i synnerhet majoritetsbeslut i rådet, som är nyckelproblemet i frågan om legitimeringen av det formella beslutsfattandet i EU. Situationen kan tyckas paradoxal: Inflödet i termer av kompetens präglas av mellanstatlighet medan utflödet i form av beslutsfattande och direktiv ofta har karaktär av överstatlighet. Hur skall denna asymmetri kunna ges en legitimitet. Ett allmänt svar är förstås att det finns olika sorts legitimitet och att EU skulle rasa samman på ett dygn om det saknades ett grundläggande stöd för verksamheten. Ofta pekar man här på effektivitetsvärden i transnationell problemlösning och EU:s leveransförmåga. Men om vi begränsar synfältet till frågan om EU:s eller rättare överstatlighetens folkliga förankring och dess demokratiska legitimitet blir svaret annorlunda. Ett svar är att det finns en legitimering i form av Europaparlamentet med all-europeiska parlamentsval. Men även om parlamentet skulle förmedla en folklig förankring är dess roll i EU-systemet helt annorlunda än i fallet nationella parlament. Det är om denna situation som uttrycket ”demokratiskt underskott” brukar används. Hur gör man i de medlemsstater som har röstat emot ett visst beslut men det ändå fattas genom ett majoritetsbeslut och skall genomföras på hemmaplan? Vem tar mer specifikt det politiska ansvaret för detta? Medborgarna kan måhända inte rösta bort den egna regeringen av det skälet eftersom den inte har verkat för beslutet och kommissionen är knappast åtkomlig på den grunden! EU är därtill inte konstruerat så att det finns någon egentlig politisk

opposition i råd och parlament som står redo att ta över om européerna skulle vilja välja bort den styrande regimen.

Situationen kompliceras onekligen av att EU i hög utsträckning är ett väldigt förhandlingsmaskineri i Europas mitt där många frågor kompromissas och avgörs i informella fora och gränsöverskridande policynät. I ett läge när EU måhända drar ned mängden formella fördjupningsbeslut blir de informella processerna viktigare balansmässigt. Liksom i det nationella sammanhanget utgör även här policyprocesserna en allt viktigare demokratisk utmaning!

EU:s rätt och folkets makt

Ola Wiklund, docent, Stockholm

Flykten från politiken i juridikens sekel – är det juridiken som skall lösa våra samhällsproblem?

Den svenska debatten om förhållandet mellan demokratin och rättsstaten har de senaste åren kommit att vitaliseras. Ett skäl är kanske den överlåtelse av suveränitet som skedde i samband med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Överlåtelsen fick till följd att EU:s rättssystem, EG-rätten, nu är överordnad svensk lagstiftning. Enligt den mäktiga EG-domstolen i Luxemburg skall EG-rätten till och med ha företräde framför svensk grundlag. Medlemskapet i EU har därmed skapat ett tryck på det svenska rättssystemet som utmynnat i en diskussion om förhållandet mellan makten och rätten.

Parallellt med EU-diskussionen pågår även en bredare debatt om demokratifrågor. Debatten tar utgångspunkt i problem som har anknytning till nationalstatens nedvittrande självständighet i ett internationaliserat (eller globaliserat) samhälle där politiska, ekonomiska och juridiska beslut med ingripande effekter för vår nationalstat fattas långt ifrån den svenska riksdagen. Här diskuteras bland annat förhållandet mellan politiken och marknaden, individen och det allmänna.

En central fråga i båda dessa diskussioner är vilken balans som skall råda mellan demokrati och rättsstat, mellan politik och juridik. En populär uppfattning är att rättsstaten måste stärkas genom att domstolarna tillåts spela en större roll. Det ropas på för-

fattningsdomstol och mer lagprövning. Uppfattningen bottnar i ett ideal om att lagarna kan styra samhällsutvecklingen utan att vara beroende av människornas godtycke. Människans godtycke skall begränsas av juridiska lagar och principer. På detta vis skapas rättstrygghet för medborgare och företag. *Rule of law not by man.*

I en begränsad mening består rättsstaten av ett antal principer som: All offentlig makt skall utövas under lagarna, inget straff utan lag, nya lagar skall publiceras och vara relativt klara och framåtsyftande, rättsliga avgöranden skall fattas i enlighet med lagen, de skall fattas efter ett kontradiktoriskt och offentligt förfarande av en oavhängig och opartisk domstol, avgörandena skall vara motiveerade och offentliga.

Principerna förefaller i sig klara, goda och universella. Men de kan aldrig utgöra universella imperativ eftersom de inte kan analyseras och utvärderas utan att placeras i sitt institutionella och moraliska sammanhang. På vilka institutionella och moraliska förutsättningar vilar dessa rättsstatsprinciper? När vi försöker besvara frågan uppstår problem och den klara bilden av de oantastliga principerna blir mer otydlig. Principerna har helt enkelt olika innebörd i olika statsskick och olika politiska kulturer. Deras genomförande skiftar från stat till stat. En naturlig konsekvens blir att deras moraliska rättfärdigande och politiska betydelse också skiftar från ett land till ett annat.

Rättsstatsargumentet har alltså en viktig politisk och moralisk dimension. I en polemisk debattartikel i DN framhåller nationalekonomen Bo Södersten rättsstatens imperativ som en av två faktorer som krävs för en fungerande marknadsekonomi: ”En är att till grund för marknadsekonomin måste ligga ett system av rättssäkerhet, av förutsebarhet, av ordhållighet och respekt för avtal och av frånvaro av korruption från de styrandes sida.”

Artikeln går till angrepp mot socialdemokratins tro på att man genom politiska beslut kan idka fördelningspolitik och därigenom begränsa marknadens spelrum. ”Det går inte att rösta om hur inkomsterna skall fördelas”, anser Södersten. Hans argument utgår från en stor tilltro till att domstolar genom tillämpning av lagar kan försäkra om förutsebarhet och ”ordhållighet”, för politikerna

saknar han däremot helt förtroende. Mer juridik och mindre politik således.

Men är det verkligen mer juridik och mindre politik som krävs för att komma tillrätta med demokratiproblem i ett europeiserat och globaliserat samhälle? Är det mer juridik och mindre politik som krävs för att vi skall komma tillrätta med arbetslöshet, ekonomisk och social obalans? Är det juridiken och domstolarna som skall lösa våra samhällsproblem? Skall politiken juridifieras?

Detta har nu redan skett. Man kan tala om 1900-talet som juridikens och juristernas sekel. Under tiden efter andra världskriget har juridiken kommit att stärka sin ställning i västvärlden. Framför allt kan vi se en förstärkning av domstolarnas roll. Det började med att domstolarnas politiska roll accentuerades i konstitutioner och grundlagar. En annan viktig faktor var den enorma mängd lagstiftning som krävdes för att bygga upp välfärdsstaten, och som behövde tolkas och tillämpas för att bli effektiv. Denna uppgift anförtroddes domstolar och andra myndigheter.

Ytterligare en faktor är att domstolarna fick utökade befogenheter att pröva lagars förenlighet med överordnade grundlagar och konstitutioner. I USA utövades lagprövningen av den mäktiga Högsta domstolen. I Europa inrättades författningsdomstolar för uppgiften. Även länder utan författningsdomstolar erhöll en ordning för lagprövning. I Europa har lagprövningen fått ytterligare utbredning genom domstolar på internationell nivå. Europadomstolen i Strasbourg har till uppgift att slå ner på brott mot de mänskliga rättigheterna och i Luxemburg finner vi den mäktiga EG-domstolen, känd för sin dynamiska lagtolkningsstil. Rättsprinciper skapade av EG-domstolen har lett till att rättshistoria skrivits i Sverige. Den svenska staten har på EG-rättslig grund dömts att betala skadestånd för fördragsbrott begångna av den svenska riksdagen. Juridikens inflytande slutar emellertid inte vid lagprövning och fri lagtolkning.

Den globala marknaden konstitueras och styrs av ett komplicerat nätverk av rättsregler. Tolkning och tillämpning av dessa regler sker dagligen av affärsjurister vid konsultation och författande av komplicerade avtal om företagsförvärv och investeringar. Varje sekund sker affärstransaktioner och avtalsförhand-

lingar som genomsyras av juridiska normer och tolkningsprinciper. Samhällsutvecklingen har resulterat i att nya rättsområden bildats. De nya områdena måste anpassas till de gamla i enlighet med juridiska principer. Förändringen av rätten pågår kontinuerligt och producerar ständigt nya regler som måste tolkas. Rätten är dynamisk inte statisk.

EG:s utveckling från gemenskap till union har givit upphov till en överstatlig rättsbildning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna och måste förenas med nationella regler. För att besluta och administrera regelsystemen finns mäktiga juristbyråkratier som Europeiska unionens kommission och ministerråd som, enligt amerikanskt mönster, ständigt utsätts för lobbying av jurister från stora advokatbyråer. I EU-perspektivet lär det nya Amsterdamfördraget resultera i att mer makt överförs till den redan mäktiga juristdominerade expertbyråkratin. Till detta kan läggas juristernas särställning i det nationella lagstiftningsarbetet.

Parallellt med denna process har den internationella rätten utvecklats omfattande privaträttsliga regelverk och system för skydd av mänskliga rättigheter. Den nationella rätten har genomgått en genomgripande internationalisering. Nationella system överlappas av europeiska rättssystem som i sin tur överlappas av globala handelsregler. Rättsordningen är inte längre homogen den är heterogen och dynamisk. Rättens pluralism leder till att regler som tillhör olika system kan tillämpas på samma rättsliga problem. Rätten har blivit ytterligt komplicerad och kräver för uttolkning en hög juridisk specialistkompetens.

Rättsvetenskapen spelar i sammanhanget en betydelsefull roll för strukturering och systematisering av det komplicerade globala rättsstoffet. Det är ur ett särpräglat samspel mellan rättsvetenskap, praktiserande jurister och rättstillämpande domare som den juridiska doktrinen tar sin form.

I dagsläget administreras och styrs den globala marknaden i stor utsträckning av juridiken och dess främsta uttolkare, juristerna. Juristerna utgör därmed den utan jämförelse mäktigaste yrkeskategorin i västvärlden, den mäktigaste kunskapsteoretiska gemenskapen. Det är juristen, och inte som vanligtvis hävdas ekonomen, som har skäl att från den globala ekonomins förskepp utropa: ”I’m

the King of the world”. Det finns därför skäl att kritiskt granska juridikens förutsättningar närmare.

Låt oss gå från den stora världen till den lilla världen. I min tvåbarnsfamilj med en hustru i karriären är möjligheterna att kröna min yrkesutövning med kungakrona ytterst begränsade. Juridiken må genomsyra den globala ekonomin och styra samhällsutvecklingen men vid tröskeln till hemmet är det stopp. Jag tror det är för att måna om sin egen personliga och professionella integritet som min hustru har anlagt en likgiltig attityd i förhållande till mitt arbete och juridikens pretentiösa anspråk. Ointresset kan kanske också bero på att hon tröttnat på att flytta runt i Europa i juridikens och rättsvetenskapens namn.

Intresset för EG-rätten flammade emellertid oväntat upp vid ett tillfälle. Det var under den tid jag tjänstgjorde vid EG-domstolen i Luxemburg. Efter ett cocktailparty med EG-domstolens domare promenerade vi sakta hem mot vårt hem i Limpertsberg. Till saken hör att EG-domstolen nyligen i den s.k. Kalanke-domen slagit ner på positiv särbehandling av kvinnor i Tyskland. I den blåsiga novemberkvällen uttryckte min hustru plötsligt en uppriktig förvåning över att medlemsstaterna vågat lägga ansvaret att tolka de mildt uttryckt vaga och motsägelsefulla reglerna i EG-fördraget på ett gäng gamla konservativa gubbar. ”Jag litar helt enkelt inte på dom där gubbarna”, löd hennes slutkläm.

På detta både kärnfulla och eleganta sätt blottlade min kära hustru vad den ledande samhällsfilosofen Jürgen Habermas har karaktäriserat som rättstillämpningens rationalitetsproblem: Hur skall rättsstatens krav på rättstillämpningens förutsebarhet och koherens kunna förenas med kravet på legitimitet och rättvisa vid tolkning av vaga och motsägelsefulla rättsnormer?

Rättsstaten kräver att en domstol måste grunda sitt avgörande på en giltig rättsregel och ge en rättslig motivering för sitt avgörande. Domaren måste ange rättsliga skäl och argument för sin slutsats. Domarens argumentation måste kläs i en språkdräkt som gör att avgörandet framstår som en logisk följd av ett sammanhängande och värderingsfritt resonemang. På detta vis framstår domarens avgörande som objektivt. Kravet på att domarens motivering skall baseras på juridiska skäl och slutsatsen framstå

som logisk och värderingsfri aktualiserar flera centrala teoretiska problem.

När domaren tolkar en rättsregel måste denne hålla sig inom rättens gränser. Men hur bestäms och avgränsas det rättsliga från politik och moral? Hur skiljer vi juridiska från icke-juridiska skäl? Är verkligen rättslig argumentation en distinkt metod för att nå korrekta och rättvisa resultat? Hur skall den rättsliga argumentationen särskiljas från moralisk eller politisk argumentation i allmänhet. Det är i och för sig så att jurister besitter en särskild typ av kunskap om rättsreglerna. De besitter också en speciell kunskap om en juridisk teknik att upptäcka lakuner, lösa konflikter och komma till rätta med tvetydigheter i rättssystemet. Men är inte detta endast en speciell kunskap i argumentationstekniker? Existerar verkligen en korrekt rättslig lösning som kan särskiljas från den korrekta moraliska eller politiska lösningen av ett juridiskt problem?

Domare har anförtrotts uppgiften att tolka vissa texter. Men vad betyder dessa texter? Vilket är tolkningens objekt och föremål? Hur identifierar vi det? Låt oss anta att vi har identifierat texterna. Kan vi nu utgå ifrån att dessa texter på ett verkligt sett begränsar domarens tolkningsutrymme? Har domarens tolkning av texten överhuvudtaget någon objektiv status? Vad innebär ett konstaterande om att en tolkning är sann eller falsk?

Dessa allmänna frågeställningar har central betydelse för rättstillämpningens legitimitet. Om inte texterna innebär en verklig begränsning av domarens tolkningsutrymme, vilken är då grunden för dessa tolkningars legitimitet? Hur rättfärdigar och motiverar domare sina tolkningar av lagtexter? Är lagtolkning något annat än ett rent uppfinnande av nya rättsnormer? Om lagtolkning kan likställas med uppfinnande, skall denna uppgift i så fall vara anförtrodd domare?

Med dessa ifrågasättanden vill jag nu inte hävda att *law is politics*, att juridik är politik. Jag vill endast framhålla juridikens och rättstillämpningens teoretiska premisser och dess närhet till moralen och politiken.

Jag har framhållit juridikens och juristernas centrala ställning och stora inflytande över samhällsutvecklingen. Jag har även fram-

hållit juridikens teoretiska svagheter, dess kringskurna objektivitetsanspråk och dess närhet och beroendeförhållande till moralen och politiken. Men juridikens svagheter är också dess styrka. De teoretiska bristerna gör juridiken flexibel, ibland förutsebar och formalistisk, ibland oförutsebar och kreativ. Det är denna egenskap tillsammans med dess anspråk på neutralitet, objektivitet och korrekthet som gör den effektiv.

Juridikens normativa kraft och stora inflytande över samhället har lett till många positiva resultat. Folkrättens regler om staternas samvaro har institutionaliserats genom frekventa tolkningar av domstolar och andra institutioner. Skyddet för mänskliga rättigheter har förstärkts. Folkrådet har formulerat demokratiska krav som staterna har att leva upp till. Juridiken är på god väg att ena ett tidigare splittrat Europa. Juridiska bindningar har satt gramma på regeringars försök att hävda nationella egenintressen. En gemensam rättsordning för EU:s medlemsstater är ett faktum. EG-domstolens fria lagtolkningsstil har lett till framväxten av en europeisk konstitution. Där politikerna misslyckats har juridiken lyckats. Men är juridifieringen av samhället endast positiv? Kan juridiken lösa de brännande demokratiska, sociala och ekonomiska problem som västvärlden står inför?

Samhällsutvecklingen har resulterat i att juridiken blivit alltmer komplicerad och svårtillgänglig. Detta gör att den juridiska rättvisan blir dyr. Vill en enskild gå till domstol krävs högt betalda juridiska ombud med avancerade specialkunskaper. Som ett resultat av den växande juridiska professionen och en högt utvecklad rättslig kultur formuleras juridiska problem alltmer i tekniskt komplicerade termer, problemen juridifieras och inordnas i rättskategorier som är okända för den enskilde. Juridikens uttryck och betydelse förändras därmed och det blir svårare för vanligt folk att förstå dess innebörd. För många blir den juridiska rättvisan ekonomiskt ouppnåelig och begreppsligt främmande. Juridiken tjänar på detta sätt affärssamhället men blir otillgänglig för folket. Men är det verkligen juridikens uppgift att tjäna affärssamhället eller, om man så vill, det globala kapitalets makt och administrera en samhällsutveckling som tenderar att leda till ökade sociala och ekonomiska klyftor?

För egen del är jag tveksam till om det juridifierade samhället är ägnat att lösa framtidens centrala demokratiska, sociala och ekonomiska problem. Enligt min mening bör ett större ansvar läggas på våra folkvalda politiker och på deras agerande i nationella, överstatliga och globala politiska församlingar. Vad vi behöver är mer politik, inte mindre. Ett av skälen till politikens centrala betydelse är att demokratisk lagstiftning är nödvändig för styrelse av ett pluralistiskt samhälle som undergår ständig social och ekonomisk omvandling. Endast en politisk demokrati kan vara tillräckligt känslig för resultaten av denna omvandling, endast en politisk demokrati kan vara tillräckligt lyhörd för olika intressegruppers och kultururs skilda intressen.

Vilken är då den ideala balanspunkten mellan demokrati och rättsstat i Sverige? I en juridisk avhandling om konstitutionellt rättighetsskydd kommer författaren efter 744 sidor fram till att rättighetsskyddet skall garanteras av domstolar. Dessa skall enligt författaren åtnjuta största möjliga oavhängighet från de politiska organen. Att vi skall ha domstolar som tolkar och tillämpar grundlagens rättighetsregler kan vi nog alla vara eniga om. Vad vi kan vara oeniga om är *hur stort* tolkningsutrymme dessa domstolar skall ha.

För att besvara denna typ av frågor krävs att vi jurister blottlägger våra politiska och moraliska värderingar. Det håller inte att med juridiken som täckmantel försöka stoppa kärnkraftsavveckling, få in Sverige i EMU eller hävda att skatt är stöld. Denna strategi tjänar varken juridikens eller politikens ändamål. Den svenska diskussionen om demokrati och rättsstat skulle vinna på att juristerna på ett mer öppet och konstruktivt sätt deltog i samhällsdebatten. Men vad vi framförallt bör kräva är att politikerna slutar gömma sig bakom juridiken och tar ett ökat ansvar för de problem som ligger på deras bord.

EU:s rätt och folkets makt

Per Cramér, jur. dr Göteborg

Det kan ju tyckas som ett försök att försvara egenintressen när två jurister ställer sig upp på den här typen av seminarium och pekar på att en förståelse av den demokratiproblematik som följer av EU-medlemskapet bör grundas på studier av det gemensamma rättssystemets karaktär. Trots detta kommer vi att ihärda. Det gemensamma rättssystemets karaktär är en nyckel till förståelse av den debatt som både rör det demokratiska underskottet inom EU och den demokratiska urholkning på nationell nivå som vi kan se till följd av EU-medlemskapet. Det här är inte en debatt som är isolerad i Sverige utan en debatt som idag pågår i samtliga medlemsstater likaväl som i de kandiderande staterna i Öst- och Centraleuropa. Grunden är existensen av ett spänningsfält mellan å ena sidan formerna för gemensamt legislativt beslutsfattande, och å andra sidan det gemensamma rättssystemets karaktär. Genom den utveckling som Ola Wiklund tidigare har beskrivit har gemenskapsrätten kommit att tillföräras karaktärsdrag som vi vanligen ser i federala konstruktioner. Fördragstexten är i sig tyst när det gäller frågan om relationen mellan gemenskapsrätten och den nationella rätten i medlemsstaterna. Det är genom tolkning av Romfördraget vid EG-domstolen som principerna om gemenskapsrättens direkta effekt och ovillkorliga företräde framför konkurrerande nationella rättsregler utvecklats.

Den formella utgångspunkten för den tolkningsprocess varigenom domstolen formulerat principerna för gemenskapsrättens speciella karaktärsdrag återfinns dels i den grundläggande lojalitetsplikten gentemot fördragsmålen som medlemsländerna har

påtagit sig och dels i fördragstextens långt ifrån konkreta målsättning om ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”. Härvid har principen om gemenskapsrättens effektivitet som instrument för att uppnå detta ultimära mål kommit att ges en avgörande betydelse. Man kan diskutera *pro* och *contra* om huruvida domstolen agerat inom sitt legitima tolkningsutrymme eller ej. Det är emellertid idag oomtvistat bland jurister och statsvetare att beskriva domstolens verksamhet i dessa principiella frågor som ett uttryck för ”judicial policy making”. I detta sammanhang är det belysande att studera kommentarer som är skrivna av de domare som deltog i dessa avgöranden. Ett typexempel är Pierre Pescatore som under lång tid var en dominerande domare i EG-domstolen. I efterhand kommenterade han det banbrytande avgörandet i Van Gend en Loos-målet där principen om EG-rättens direkta effekt sjuosattes på följande sätt: ”...the judges had 'une certaine idee de l'Europe' of their own, and that is this ideas which has been decisive and not arguments based on legal technicalities of the matter”.

Vi kan vidare konstatera att de principer som utvecklats av EG-domstolen har vunnit en långtgående acceptans i medlemsstaterna: Medlemsstaternas domstolar ställer rutinmässigt tolkningsfrågor till EG-domstolen och tillämpar principen om gemenskapsrättens direkta effekt och företräde framför konkurrerande nationell rätt. Denna acceptans är helt avgörande för gemenskapsrättens effektivitet. Motiven bakom denna acceptans har analyserats av ett flertal forskare som visar att det tycks föreligga ett antal samverkande orsaker. Utöver den formella legitimiteten i EG-domstolens rättsliga argumentation har förekomsten av en övertygelse om integrationsprocessens nödvändighet inom de nationella domarkårerna spelat en central betydelse. De nationella domstolarna har vidare kommit att påverkas av det så kallade ”or else”-argumentet: Om inte gemenskapsrättens federala karaktärsdrag accepterades skulle integrationsprocessen äventyras. Som bland annat Josef Weiler påpekat utgör sannolikt även de nationella domarnas fåfänga en faktor av betydelse: Genom att tillämpa principerna om gemenskapsrättens direkta effekt och företräde framför konkurrerande nationell rätt har alla nationella domstolar givits en möjlighet att

agera som konstitutionsdomstolar då de har att legalitetspröva nationella rättsregler i ljuset av EG-rätten. Därigenom har de nationella domarnas relativa makt stärkts i förhållande till de nationella politiska beslutsfattarna. Att detta utgjort en lockelse för enskilda nationella domare kan inte hållas för uteslutet. Samtidigt har emellertid medlemsstaterna förbehållit sig en yttersta rätt till uppror genom att hävda sin konstitutionella suveränitet: Medlemsstaterna innehar en kollektiv kompetens att förändra EU:s konstituerande fördrag i enlighet med nationella konstitutionella regler utan inblandning från de gemensamma institutionernas sida. De gemensamma institutionerna saknar emellertid motsvarande kompetens att förändra medlemsstaternas konstitutioner. Det kanske tydligaste exemplet på ett hävdande av denna konstitutionella suveränitet finner vi i den tyska författningsdomstolens avgörande i Brunnermålet 1993 där medlemsstaterna ges benämningen "fördragets herrar". Detta är emellertid på intet sätt ett unikt tyskt synsätt. Samma argumentation finner vi mer eller mindre uttalat i samtliga medlemsstater. Den svenska propositionen inför medlemskapet återger i stora stycken den tyska författningsdomstolens argumentation i Brunnermålet. Den svenska konstitutionella suveräniteten bibehålls och effekten av gemenskapsrätten inom det nationella rättssystemet bygger enligt det svenska synsättet på den anslutningslag riksdagen antagit, inte på gemenskapsrättens inneboende specifika karaktärsdrag.

För att förstå de spänningar som i dag existerar mellan det politiska och det rättsliga EU måste vi ta i beaktande den parallella utvecklingen av reglerna för den politiska beslutsprocessen inom EG. Romfördraget har karaktären av ett ramfördrag; det anger målsättningen, etablerar institutioner, ger dessa institutioner kompetens att fatta för medlemsstaterna bindande beslut i form av direktiv och förordningar och beslut. Det förutsätter således aktivitet från de gemensamma institutionernas sida. Utvecklingen av sekundär gemenskapsrätt är nödvändig för att fördragsmålen skall kunna uppnås. Vid Romfördragets ikraftträdande 1958 var lagstiftningsmakten helt och hållet i det mellanstatliga ministerrådets händer. De flesta lagstiftningsbeslut skulle också ske med enhällighet i ministerrådet, dvs. gemenskapen opererade här på en

traditionell mellanstatlig grund. Därmed kunde också principerna om direkt effekt och företräde bli politiskt accepterade från medlemsstaternas sida. Medlemsstaterna hade total kontroll över beslutsprocessen och varje enskild medlemsstat innehade en veto-rätt. Detta förhållande underströks genom Luxemburgskompromissen 1966 varigenom en vetorätt med hänvisning till vitala nationella intressen etablerades även i frågor där fördraget föreskrev om beslut med kvalificerad majoritet. Gemenskapens ”demokratiska ansikte”, Europaparlamentet, hade under detta tidsskede endast en begränsad rådgivande funktion i den gemensamma lagstiftningsprocessen. Detta var situationen under hela den tid som konstitutionaliseringen av gemenskapsrätten ägde rum i EG-domstolen. Principerna om gemenskapsrättens direkta effekt och företräde kunde vinna acceptans då varje medlemsstat innehade en politisk kontroll över utvecklingen av gemenskapsrättsliga regler. Den därpå följande utvecklingen av reglerna för beslutsförfarandet inom gemenskapen känner ni säkert väl igen.

Genom den Europeiska enhetsakten 1987 lanserades projektet om att förverkliga den fria inre marknaden. Ett element i denna utveckling var att de gemensamma beslutskompetenser som var relaterade till marknadsintegrationen förstärktes genom att utrymmet för beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet utvidgades. Medlemsstaterna riskerade därmed att, i betydligt större omfattning än tidigare, bli bundna vid gemensamma lagstiftningsbeslut i strid mot den nationella politiska viljan. Därigenom tydliggjordes att Gemenskapen skiljer sig från en traditionell, internationell organisation som opererar på grundval av principen om medlemsstaternas jämlika suveränitet. Det gemenskapsrättsliga systemet för legislativa beslut fjärmades därmed för första gången reellt från den traditionella folkrättsliga ramen. Samtidigt stärktes Europaparlamentets inflytande i lagstiftningsprocessen genom tillkomsten av det så kallade samarbetsförfarandet mellan parlamentet och ministerrådet på områden där beslutsformen kvalificerad majoritet införts. Tanken med detta var att i någon mån söka återskapa förlusten av nationell demokratisk legitimitet på gemensam nivå. Något förenklat innebar detta samarbetsförfarande att om en majoritet av parlamentets ledamöter

motsatte sig ett lagstiftningsförslag krävdes enhällighet i ministerrådet för att få till stånd ett lagstiftningsbeslut.

Denna utveckling har därefter fortsatt. Först genom Unionsfördraget där området för beslut med kvalificerad majoritet ytterligare utvidgades och Europaparlamentets inflytande stärktes genom tillkomsten av sambeslutsförfarandet med ministerrådet. I princip innebär detta att parlamentet givits en vetorätt inom stora delar av de områden där de gemensamma institutionerna tilldelats kompetens att lagstifta. Denna process bekräftas och förs i vissa avseenden vidare genom Amsterdamfördraget.

Min poäng är emellertid att det är först efter Enhetsaktens tillkomst som principerna om gemenskapsrättens direkta effekt och företräde får akut och kontroversiell betydelse. Fram till Enhetsaktens tillkomst så hade varje medlemsstat i princip en vetorätt när det gäller den legislativa beslutsprocessen. Först efter Enhetsaktens tillkomst kunde en stat bli bunden vid direkt effektiva gemenskapsrättsliga regler mot sin politiska vilja. Därigenom förstärktes problematiken kring behovet av en starkare demokratisk legitimitet för den gemensamma legislativa beslutsprocessen. För att förstå detta måste vi närmare sätta oss in i hur utvecklingen av det gemensamma rättssystemet fungerar som ett instrument för integration i enlighet med principen om gemenskapsrättens spärrverkan.

Denna princip kan ses som en naturlig konsekvens av principen om gemenskapsrättens företräde: Då all nationell lagstiftning som står i strid med tillämpliga bestämmelser i gemenskapsrätten skall åsidosättas i rättstillämpningen är det naturligt att nationella *lagstiftande* institutioner inte heller har kompetens att lagstifta inom områden där det existerar tillämpliga gemenskapsrättsliga regler. Spärrverkan innebär således att en exklusiv lagstiftningskompetens på gemenskapsnivå etableras genom att den *potentiella* kompetens, som de gemensamma institutionerna givits i de grundläggande fördragstexterna, aktualiseras i form av en reglering på gemenskapsnivå. Fram till dess kvarstår en konkurrerande nationell lagstiftningskompetens, som dock enbart får utövas under iakttagande av den grundläggande förpliktelsen om lojalitet mot fördragsmålets förverkligande. Genom att etablera denna princip om den sekun-

då gemenskapsrättens spärrverkan har EG-domstolen således kunnat försäkra sig om att ”luckor” ej uppkommer i regelsystemet.

Varje nyantagen regel på gemenskapsnivå medför således en expansion av de gemensamma institutionernas exklusiva lagstiftningskompetens och en motsvarande krympning av motsvarande konkurrerande lagstiftningskompetens på nationell nivå. Utvecklingen av gemenskapsrätten innebär således i sig en fortlöpande begränsning av de nationella parlamentens lagstiftningskompetens.

De gemensamma institutionernas kompetens att anta gemenskapsrättsliga normer har sin *yttersta begränsning* i omfånget av den potentiella normgivningskompetens som de tilldelats genom medlemsstaternas överenskommelser i de grundläggande fördragstexterna. Om vi då för över dessa observationer på frågan om demokratisk legitimitet för gemenskapsrätten rör den första frågan vi stöter på den demokratiska legitimiteten för EG-rättens specifika karaktärsdrag. Dess direkta effekt, dess företräde framför all nationell rätt och dess spärrverkan är principer som utvecklats av EG-domstolen genom *tolkning* av fördragstexten. Dessa principer är ej fördragsfästa och de har etablerats genom en judiciell, ej en politisk, beslutsprocess. Principerna har dock accepterats av medlemsstaterna ifråga om den dagliga tillämpningen av gemenskapsrätten. Ytterst tycks dock samtliga medlemsstater förbehålla sig en rätt till uppror som fördragens herrar. Även om ett sådant uppror kan legitimeras utifrån nationella konstitutionella regler är det emellertid förknippat med ekonomiska och politiska kostnader som ej kan preciseras. Kostnaderna för en medlemsstat att bryta mot gemenskapens grundläggande principer är emellertid sannolikt mycket högt. Därmed etableras ytterst en form av ”terrorbalans” mellan medlemsstaterna och de gemensamma institutionerna.

Inom ramen för en lojal tillämpning av det gemenskapsrättsliga systemet återfinns den tydligaste legitimitetsproblematiken. Denna följer av den successiva breddningen av de gemensamma institutionernas exklusiva regleringskompetens. Genom denna utveckling sker en fortlöpande krympning av de nationella parlamentens kompetens att suveränt reglera samhället. Denna ut-

veckling har dock skett utan att effektiva demokratiska strukturer etablerats på gemensam nivå. Detta problem, populärt refererat till som gemenskapens demokratiska underskott kan i princip finna sin lösning genom en utveckling längs två olika vägar: Den första vägen leder mot en federalistisk struktur och innefattar inrättandet av en tvåkammarstruktur där Europaparlamentet sätts i centrum för den demokratiska legitimationen av den gemensamma lagstiftningsmakten. Gemenskapens exekutiv, kommissionen, skulle i en sådan struktur tillsättas av Parlamentet och vara fullt ut ansvarigt inför detta. Det mellanstatliga ministerrådets roll skulle bli den av ett överhus. Om vi på detta sätt väljer att stärka Europaparlamentets position innebär det ett otvetydigt språng mot ett federalt Västeuropa och medlemsstaternas kontroll över integrationsprocessens utveckling skulle därigenom försvagas.

Den andra vägen utgår från att den demokratiska legitimiteten för gemenskapen i grunden härrör från de nationella parlamenten. En vandring längs denna andra väg skulle innebära att den demokratiska förankringen stärks genom att länken mellan de nationella parlamenten och beslutsprocessen i ministerrådet förstärks och präglas av total genomskinlighet. Mandaten för de nationella regeringarnas agerande inom ministerrådet skulle förankras tydligare på nationell nivå genom debatt och beslut i de nationella parlamenten. Ansvarsutkrävandet skulle därmed kunna ske på nationell nivå och de nationella parlamentens position stärkas. Därigenom skulle vi kunna föra ned den politiska debatten till de institutioner på nationell nivå till vilka medborgarna har en etablerad anknytning. En utveckling längs denna andra väg skulle emellertid sannolikt innebära att Europaparlamentets position försvagades. Ett starkt argument för en förstärkning av de nationella parlamentens roll är att detta sannolikt kan stärka medborgarnas delaktighet i den gemensamma beslutsprocessen.

Här aktualiseras ett grundläggande spänningsförhållande i integrationsprocessen som måste överbryggas: En fungerande demokrati kräver medborgarnas delaktighet, delaktighet förutsätter överskådlighet och överskådlighet kräver sannolikt överblickbara geografiska enheter. Om vi försöker etablera demokrati genom parlamentarism inom stora geografiska enheter riskerar

avståndet mellan den enskilde medborgaren och den politiska beslutsprocessen att bli alltför stort. Proportionellt till enhetens storlek ter sig den enskilda rösten allt mindre meningsfull.

Mot bakgrund av den obalans som i dag existerar mellan den judiciellt drivna rättsliga integration som genererats av EG-domstolen och ett ogenomskinligt system för legislativt beslutsfattande på gemensam nivå står vi inför ett vägval. Vi måste förhindra att integrationsprocessen leder oss till en situation där den nationella politiska beslutsprocessens betydelse ifrågasätts till följd av att allt fler regleringskompetenser förs upp på en gemensam nivå samtidigt som den demokratiska legitimiteten inte återskapas på gemensam nivå. Det är emellertid ytterligt tveksamt om starkare federala karaktärsdrag, innefattande ett starkare Europaparlament, är en lösning på detta problem.

Vad har vi att lära – och lära ut?

Helena Bargholtz, riksdagsledamot (fp)

Efter andra världskrigets slut insåg Europas invånare att samarbete och ömsesidigt beroende förhindrar krig. Den centrala tanken i EU-samarbetet gäller fortfarande hur en utveckling mot fred, frihet, demokrati, ekonomisk utveckling och en god miljö kan säkras för Europas invånare. Därför är Folkpartiet starkt positiva till EU.

Den viktigaste frågan för Folkpartiet är hur medlemsländerna tillsammans kan stödja en fredlig och demokratisk utveckling i de länder som tidigare lidit av kommunistiskt styre. Det är därför som utvidgningen österut måste stå högst upp på EU:s dagordning.

Trots att Folkpartiet så starkt bejaktar samarbetet inom EU betyder det inte att vi förhåller oss helt okritiska till det arbete som pågår inom unionen. Det finns mycket som kan bli bättre. En del frågor bör det samarbetas mer kring, som till exempel miljöfrågor. I andra frågor bör politiken förändras radikalt. I en del frågor är det varken relevant eller effektivt att fatta beslut på EU-nivå. De flesta sådana frågor härrör ur den gemensamma jordbrukspolitiken. Vi ifrågasätter kraftigt att beslut som till exempel jordgubbarnas storlek ska behandlas på en överstatlig nivå. I vissa frågor finns det ingen poäng att ha en gemensam politik, som till exempel turismfrågor. Vi menar helt enkelt att EU måste fatta beslut om rätt frågor på rätt plats. Folkpartiet anser att EU endast ska ägna sig åt frågor där de lokala, regionala eller nationella nivåerna inte räcker till. Det finns också globala frågor där EU-nivån inte är tillräcklig.

För att EU ska fungera bör en så kallad kompetenskatalog upprättas. Med detta menas att EU:s närhetsprincip (subsidiaritetsprincipen) bör gälla. Om närhetsprincipen får gälla fullt ut och om de överstatliga frågorna definieras blir unionen effektiv. Inga beslut ska i onödan fattas på en överstatlig nivå. I framtiden bör det dock fortfarande finnas utrymme för ett mellanstatligt samarbete för frågor där ett medlemsland har specifika särintressen men ändå är beroende av ett samarbete med övriga medlemsländer. Övriga beslut ska nationerna och regionerna fatta.

Det är viktigt att komma ihåg att ett utökat samarbete inom EU inte står i motsats till ökad regionalisering. Ett ökat regionalt engagemang som växer fram hos lokala partier och hos befolkningen är en välbehövad motkraft till den ökade överstatligheten. Det väsentliga är att kunna se överstatlighetens fördelar och närhetsprincipens möjligheter. Därigenom ökas medborgarnas förtroende för samarbetet inom EU och demokratin och insynen stärks.

Det är synnerligen väsentligt att en öppenhet präglar unionen. För att invånarna i medlemsländerna ska få ett förtroende för EU måste ansvar, närhet, öppenhet och mångfald vara grundprinciper för all maktutövning. Kravet på öppenhet innebär att EU måste tillämpa en offentlighetsprincip. Detta innebär till exempel att när EU:s ministerråd sammanträder som lagstiftare ska debatterna och besluten vara offentliga.

De folkvalda representanterna i EU-parlamentet är viktiga vad gäller upprätthållandet av demokratin och den folkliga förankringen. Därför bör parlamentet få en ökad makt och likställas med ministerrådet i lagstiftningsfrågor. De båda organen bör på sikt kunna ses som två delar i ett tvåkammarsparlament.

Inom EU finns en viss klarsynthet när det gäller behovet av reformer. Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget har bland annat syftat till att förbereda unionen för utvidgningen. Tyvärr har länderna inte lyckats enas kring mer radikala steg för en union som står bättre rustad för att bemöta framtidens olika utmaningar.

Amsterdamfördraget innebär egentligen inte några långtgående institutionella reformer. Däremot är fördraget ett litet steg på väg mot ett mer öppet EU. Amsterdamfördraget ger unionsmed-

borgarna och dem som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat rätt att ta del av parlamentets, ministerrådets och kommissionens handlingar. Det är ett viktigt framsteg. Men det räcker inte. Sverige måste i fortsättningen aktivt vara pådrivande i ministerrådet för att de tillämpningsregler som gör offentlighetsprincipen praktiskt användbar tillgodoser medborgarnas krav på större öppenhet och insyn i EU:s arbete. Sverige bör verka för att bestämmelser om meddelarfrihet för anställda inom EU:s institutioner och organ införs.

Vad har vi att lära – och lära ut?

Roger Kaliff, vice ordförande i EU:s regionkommitté, Kalmar

Regionkommitténs roll i EU

Regionkommitténs roll i EU kan belysas utifrån olika aspekter och jag vill här nämna tre; dels utifrån den övergripande principen om subsidiaritet, dels utifrån det inflytande Regionkommitténs yttranden har för kommissionens ställningstaganden samt Regionkommitténs roll i att stödja och stärka ansökarländerna i Öst- och Centraleuropa.

Regionkommittén är EU:s yngsta institution och den etablerades genom Maastrichtfördraget i november 1993. Dess första plenarsession hölls i mars 1994. Regionkommittén är unionens lösning på strävan att stärka den lokala och regionala nivån i globaliseringens tidevarv, där fler och fler människor känner att besluten tas långt från dem själva.

Subsidiaritetsprincipen

Regionkommittén visar också att regionerna betyder något för EU. Det är viktigt att de myndigheter som finns närmast medborgarna, dvs. borgmästare, kommunala och regionala företrädare m.fl. ges möjlighet att framföra synpunkter på de beslut som påverkar dem och utvecklingen för deras samhällen. Regionkommittén är därför en subsidiaritetsprincipens väktare eftersom denna princip ger den lokala och regionala nivån en möjlighet att agera där det är mest effektivt. Denna princip stärktes genom

Amsterdamfördraget och kommer förhoppningsvis att genomsyra hela EU:s beslutsprocess i framtiden.

Regionkommitténs yttranden

Regionkommitténs främsta uppgift är att se till att den lokala och regionala nivåns intressen tillgodoses inom Europeiska unionen. Det sker delvis genom att ledamöterna i kommittén samlas för att diskutera fram och besluta sig för ett gemensamt yttrande angående förslag från kommissionen. På detta sätt mobiliseras stöd på den lokala och regionala nivån i medlemsstaterna. I dessa yttranden till kommissionen kommer Regionkommittén med förslag på både riktlinjer och mer detaljerade synpunkter i olika principiellt viktiga frågor för den lokala och regionala nivån. Ett exempel är Regionkommitténs yttranden om Agenda 2000, där yttrandet om framtiden för EU:s strukturfonder kanske var det svåraste yttrande Regionkommittén någonsin behandlat, men där rapportörerna, en spanjor och en tysk, på ett bra sätt lyckades enas om ett yttrande där både de rika och de fattigare regionernas intressen tillgodosågs.

Utvidgningen

Slutligen några ord om den samverkansgrupp inom Regionkommittén, som leds av mig. Dess främsta syfte är att engagera och stödja de lokala och regionala myndigheterna i ansökarländerna, dvs. 11 länder totalt, men sex länder i en första omgång: Tjeckien, Ungern, Polen, Estland, Slovenien och Cypern. Detta arbete sker för att skapa en bättre förståelse för de möjligheter ett EU-medlemskap ger. Denna grupp försöker också skapa en bättre dialog mellan Regionkommittén och de Öst- och Centraleuropeiska politiker på den lokala och regionala nivån för att utbyta erfarenheter från förberedelserna inför EU-medlemskapet.

Vad har vi att lära – och lära ut?

Pernilla Zethraeus, ledamot (v) av Demokratiutredningen

Diskussionen om politiska partier och passivisering kändes väldigt aktuellt tycker jag. Det verkar finnas ett antiklimax i hela EU-frågan just nu. En undersökning som publicerades alldeles innan valet visade att EMU-frågan stod väldigt långt ned på dagordningen bland de frågor som medborgarna tyckte var viktiga att diskutera i valrörelsen. Vad som var viktigt var skolfrågor, sysselsättning, välfärdsfrågor och sjukvård men det var inte EMU-frågan. Den kom långt ner.

Det är inte bara det folkliga stödet som har varit svagt för en diskussion av de här frågorna utan också stora delar av det politiska etablissemanget presenterade någon slags vänta och se-linje i EMU-frågan. Samma attityd har präglat Amsterdamfördraget, som det egentligen aldrig fördes någon diskussion om liksom Schengen-avtalet. Det svenska ordförandeskapet nämndes t.ex. här på förmiddagen som en av icke-debatterna här i Sverige och samma sak har präglat EMU-frågan samt principerna kring ett gemensamt utrikespolitiskt och försvarspolitiskt samarbete – viktiga hörnstenar i det framtida bygget av ett Europas Förenade Stater helt enkelt. Uppenbart så är människor inte särskilt intresserade och kanske besvikna på att medlemskapet inte ledde fram till de förväntningar man hade när det gällde förändringar på jordbruksområdet, på djurskyddsområdet och på andra områden, men också att politiker, beslutsfattare och media faktiskt är ointresserade av att föra ut dessa knäckfrågor till debatt i media och även till rejäl debatt i Sveriges riksdag och i andra beslutsorgan i Sverige.

Det är svårt att se, tycker jag, vad många av EU-politikerna faktiskt vill. Nu har vi en regionkommittéförespråkare här i panelen och då är det bra att passa på att ta upp regionkommittén just som ett exempel. Jag har försökt att ta del av regionkommitténs skrifter och rapporter och försökt att komma i samtal med flera av ledamöterna i regionkommittén. Det är en fullkomligt anonym församling för mig och jag har inte lyckats se annat än att man petar i en del delbetänkanden och man har åsikter om att upphandlingslagen skulle behöva förenklas och liknande, men vad vill man, vilka tycker man att Sveriges insatser i regionkommittén ska vara hur ser man på frågorna om regionerna kontra överstatligheten, om EU:s framtida utvidgning och parlamentets roll. Det är frågor som borde föras upp till debatt i Kommunaktuellt och i svenska tidningar, ut till den svenska allmänheten men också naturligtvis till kommittén som sådan.

EU som överstatlig arena saknar folklig och demokratisk legitimitet. Jag tror på en legitimitet som bygger på identifikation; en språklig och kulturell samhörighet, och där tror jag att den europeiska nivån är dömd att misslyckas. Det betyder, att för att vi ska kunna lösa de här gemensamma frågorna med det folkliga inflytandet som krävs, så behövs det en stark debatt och en stark position för de nationella parlamenten men också en stärkt folklig debatt på den nationella nivån. EU-nämnden i Sveriges riksdag måste ges en stärkt status, måste ges en möjlighet att binda ministrar vid en viss handlingslinje och också få en redovisning av hur en minister i ministerrådet har agerat.

Facknämnderna i Sveriges riksdag måste ges en stärkt ställning så att t.ex. jordbrukspolitiska förslag behandlas i jordbruksutskottet innan de förs upp till EU-nivå. Svenska media och svenska politiker måste på ett helt annat sätt ha en ambition att föra ut frågor till debatt till det svenska folket och frågor om fördragsändringar måste rutinmässigt underställas svenska folkets vilja i olika folkomröstningar, där svenska folket avgör EMU-frågan. Också frågan om Amstedamfördraget borde ha avgjorts där.

EU:s grundproblem är att själva konstruktionen inte riktigt går ihop med begreppet demokrati och därför tror jag att vi behöver kompensera det demokratiska underskottet genom att förstärka de

arenor som faktiskt har en demokratisk legitimitet och det är i nuläget de nationella parlamenten. Genom att förstärka EU:s mellanstatliga karaktär så tror jag att man kan åstadkomma bättre lösningar av den här typen av frågor, så att t.ex. miljöfrågor röstas igenom i Sveriges riksdag innan de tas upp till beslut i Ministerrådet, men också att man arbetar i olika typer av internationella nätverk för att skapa internationella konventioner och liknande.



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se



Omslag, foto: Gunnar Smoliansky, Bildhuset
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-38-21065-7
ISSN 0375-250X

