

Till vice statsminister Margareta Winberg

En förklaring om unionens framtid antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000. I denna anges att EU-länderna ska sammankalla en regeringskonferens under år 2004. Regeringskonferensen ska överväga nödvändiga fördragsändringar som framkommer i den debatt om EU:s utveckling som enligt förklaringen ska inledas efter Nicemötet. Även kandidatländerna ska kunna vara aktiva i förberedelserna och medverka i regeringskonferensen.

I deklARATIONEN framförs önskemålet att konferensen förbereds av en bred och djup diskussion om EU:s framtida utveckling. Det fastslås att diskussionen i huvudsak bör ägnas fyra frågor, nämligen maktfördelningen mellan EU och medlemsländerna (subsidiaritetsprincipen), grundläggande rättighetsstadgans ställning, förenkling av fördragen och de nationella parlamentens roll.

I en deklARATION från toppmötet i Laeken i december 2001 utvecklades detta ytterligare till att omfatta ett tjugotal punkter, av vilka flertalet ändå faller inom de fyra huvudområdena. Samtidigt beslutades att inrätta det Europeiska konventet. Stödda av nationella debatter skall konventet från februari 2002 förbereda regeringskonferensen 2004. Konventet förväntas diskutera framtidsfrågorna och lämna förslag till hur EU kan bli mer effektivt och demokratiskt, särskilt med hänsyn till EU:s planerade utvidgning och behovet att bättre förankra EU hos medborgarna. Arbetet planeras avslutas i juni 2003 då konventets förslag till fördragsändringar överlämnas till Europeiska Rådet.

Önskemålet om förberedande nationella debatter inför 2004 års regeringskonferens föranledde den svenska regeringen att den 26 april 2001 tillsätta en parlamentarisk kommitté med företrädare för samtliga i riksdagen företrädde partier (Dir.nr: 2001:35). Kommittén har antagit namnet EU 2004-kommittén. Ordförande är Sören Lekberg (s). Övriga ledamöter är Gunilla Carlsson (m),

Carl B Hamilton (fp), Åke Pettersson (c), Yvonne Ruwaida (mp).
Camilla Sköld Jansson (v) samt Ingvar Svensson (kd).

EU 2004-kommitténs uppdrag är att

- stimulera en bred, offentlig debatt om Europeiska unionen (EU), särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar
- skapa kontaktytor mellan den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

Expertuppsatser

Inom ramen för den tredje huvuduppgiften och efter samråd med Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) har EU 2004-kommittén givit experter i uppdrag att närmare analysera några av de fyra s k Nice-frågorna.

I föreliggande SOU analyseras förutsättningarna för demokrati och effektivitet i EU:s beslutsfattande. SOU:n omfattar två expertrapporter, den ena författad av Christer Karlsson, fil.dr i statsvetenskap, Uppsala universitet, den andra av Hans Agné, doktorand i statsvetenskap, Stockholms universitet.

Annat informationsmaterial

Kommittén har upprättat en hemsida www.eustafetten.nu som innehåller information, nyheter, skolprojekt, debattsida, m.m. Kommittén har publicerat ett antal småskrifter med nära anknytning till kommitténs hemsida och som behandlar debatten om framtidsfrågorna, inklusive framtidskonventets arbete, och anger sätt att delta. Hemsidan och skrifterna är centrala instrument för att uppfylla kommitténs första huvuduppgift, nämligen att stimulera ökad kunskap och en bred, offentlig debatt om EU och EU:s framtidsfrågor.

Stockholm i december 2002

Sören Lekberg
Ordförande i EU 2004-kommittén

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Europeiska unionens nuvarande problem och framtida vägval	9
Inledning.....	9
Unionens demokratiska underskott	10
Att undersöka demokrati	10
Kontroll över dagordningen.....	13
Deliberation.....	16
Politiskt deltagande.....	19
Jämlikhet i beslut	22
Medborgarskap.....	24
Är det demokratiska underskottet ett problem?	25
Unionens bristande legitimitet.....	28
Integrationsprojektets folkliga stöd – från Enhetsakten till Nicefördraget.....	29
Ingen legitimitetskris – ännu.....	32
Reformstrategier för den Europeiska unionen.....	33
Att demokratisera unionens politiska system.....	34
Att stärka överstatens effektivitet	37
Att stärka den mellanstatliga samordningsförmågan	41
Inför 2004 års regeringskonferens	45
Laekenförklaringen.....	46
Konventet om Europas framtid	47
Reformarbete som avvägningsproblem.....	48
Abstract.....	51
Referenser	53

Sammanfattning	57
2 Demokratis former i den internationella politiken och EU	59
Inledning	59
Innebörden av internationell politik	61
Representationsproblemet: Vem ska delta i beslutsfattandet?	64
Demokrati som valda församlingar	65
En utvecklad definition.....	67
Demokrati som ansvarsutkrävande	68
Inklusionsproblemet: Vem ska kunna delta i allmänna val?	71
Öppna gränser för påverkan	71
Yttre påverkan och egna påverkansmedel – skilda faktorer.....	73
En hypotes	76
Abstract	79
Referenser	81
Bilaga	
<i>Bilaga 1: Kommittédirektiv.....</i>	83

Sammanfattning

Vilka problem står EU inför? Vilka strategier finns för att möta framtidens stora utmaningar för unionen? Uppsatsen innehåller en analys av den demokratiska statusen och legitimiteten av EU som politiskt system. Författaren leder i bevis att EU lider av ett påtagligt demokratiskt underskott. Trots dess demokratiska tillkortakommanden har EU ändå ett påtagligt stöd från allmänheten. Detta stöd har dock minskat de senaste tio åren. EU har svåra problem att lösa och det finns ett stort behov av reformer.

Just nu domineras debatten av tre olika framtidsstrategier för EU:

- Den första argumenterar för behovet av ökad demokrati på EU-nivå.
- Den andra argumenterar för att man borde fokusera på att förbättra effektiviteten i EU-institutionernas beslutsfattande.
- Den tredje handlar om att utveckla den mellanstatliga samordningsförmågan.

Den stora utmaningen inför 2004 års regeringskonferens ligger i att hitta reformer som stärker demokratin utan att effektiviteten i beslutsfattandet samtidigt blir lidande. Reformarbetet kommer i stor utsträckning att bli ett avvägningsproblem mellan olika strategier.

1 Europeiska unionens nuvarande problem och framtida vägval

Christer Karlsson

Inledning

Vi lever numera i de ständiga regeringskonferensernas tidevarv. Så snart medlemsländerna enats om en ny version av fördragen, drar man upp riktlinjerna för en ny översyn. Till Nicefördraget fogades så ett protokoll med en preliminär dagordning för den regeringskonferens som enligt planerna ska inledas år 2004. Huvudproblemet när den Europeiska unionens framtida vägval nu diskuteras är hur man ska få till stånd en mer demokratisk och effektiv beslutsprocess, för att långsiktigt säkra ett utbrett folkligt stöd för integrationsprojektet.

Två saker gör den nu planerade regeringskonferensen särskilt intressant:

För det första tvekar inte längre Europas ledare att tala klartext i normativa grundfrågor knutna till den europeiska integrationens framtid. Idéer om demokrati och legitimitet länkas därmed samman med de institutionella och ibland relativt tekniska frågor som ofta dominerar dagordningen vid regeringskonferenser. När centrala politiska företrädare lämnar de institutionella detaljfrågorna och på allvar diskuterar unionens demokrati- och legitimitetsproblem, kan vi också förvänta oss en debatt som blir mer begriplig och engagerande för medborgarna.

För det andra har man inför denna regeringskonferens den uttalade ambitionen att stimulera en bred samhällsdebatt kring unionens framtidsfrågor. För att främja den offentliga debatten och bredda deltagandet, kom man vid Europeiska rådets toppmöte i Laeken överens om att tillsätta ett konvent om unionens framtid.

Detta konvent som inledde sitt arbete i februari 2002 under ledning av Valéry Giscard d'Estaing har att presentera en slutrapport om EU:s framtid under sommaren 2003. Det återstår visserligen att se vad denna slutrapport rymmer och vilket inflytande den kommer att få över regeringskonferensens dagordning, men det är onekligen ett intressant grepp att låta detta konvent, snarare än medlemsländernas utsedda representanter, förbereda nästa översyn av fördragen.

I det följande kommer den Europeiska unionens framtida vägval att belysas mot bakgrund av dagens problem. Två konkreta uppgifter står i förgrunden. För det *första* handlar det om att analysera de demokrati- och legitimitetsproblem unionen har att hantera. Hur omfattande är det omtalade demokratiska underskottet? Är ett sjunkande folkligt stöd på väg att ställa unionen inför en legitimitetskris?

För det *andra* klargörs innebörden av de huvudsakliga reformstrategier som står till buds för att lösa dagens problem.

Analysen kommer att fokusera på tre huvudpositioner som för närvarande dominerar den framväxande debatten inför nästa regeringskonferens. Den första av dessa reformstrategier förespråkar en demokratisering av unionens beslutsprocess, den andra vill stärka effektiviteten i det överstatliga beslutsfattandet, och den tredje syftar till att utveckla den mellanstatliga samordningsförmågan. Vilken är innebörden av de reformalternativ som nu diskuteras i Europa? Vilka möjligheter och problem är förknippade med dessa?

Studien är disponerad på följande sätt: Först granskar vi det demokratiska underskottet, för att därefter ta oss an unionens bristande legitimitet. Sedan vänder vi blicken mot de reformstrategier som står till buds inför nästa regeringskonferens, och det förberedelsearbete som nu pågår inom ramen för konventet om Europas framtid.

Unionens demokratiska underskott

Att undersöka demokrati

Tar vi oss an uppgiften att undersöka hur demokratiskt EU:s politiska system är, så måste vi först precisera utgångspunkten för vår analys. Trots en betydande samsyn kring demokratins grund-

läggande betydelse, så är dess precisa innebörd omstridd (Sartori 1987). Utöver grundtanken om demokrati som ett styrelseskick där de som berörs av politiska beslut ska ha möjlighet att påverka tillkomsten av dessa, så finner vi betydande skillnader mellan olika demokratimodeller (Held 1987). Det säger sig självt att valet av utgångspunkt också får betydelse för våra slutsatser. Utgår vi ifrån en minimaldefinition som säger att demokrati är ett politiskt system där eliter tvingas konkurrera om väljarnas gunst i regelbundet återkommande val (Schumpeter 1952), så kommer detta att präglade undersökningens fokus och våra slutsatser om eventuella brister i demokratiskt hänseende. En mer krävande måttstock som hävdar att demokrati är ett styrelseskick där medborgarna ska ges möjlighet att aktivt delta i den politiska processens alla faser (Pateman 1970), leder till en annan uppläggning av analysen och till delvis andra slutsatser.

De flesta analyser av EU:s demokratiska underskott har tagit sin utgångspunkt i den uppsättning institutioner som historiskt utvecklats för att förverkliga demokrati i nationella politiska system. Vid en jämförelse blir det uppenbart att det politiska inflytande som medborgarna utövar via det nationella parlamentet – som dels stiftar lag, dels kontrollerar den exekutiva makten – inte återfinns på europeisk nivå. Europaparlamentet, den enda institution inom unionen vars sammansättning medborgarna direkt kan påverka, har ett begränsat inflytande över unionens politik jämfört med kommission och ministerråd. Resultatet blir att makten inom EU utövas av personer av vilka de inte går att utkräva ett samlat ansvar. Unionens medborgare kan inte gå till val och ersätta nuvarande makthavare för att få till stånd en politisk kursändring. Europaparlamentets svaga ställning och bristen på ansvarsutkrävande är, enligt denna analys, kärnan i det demokratiska underskottet (Featherstone 1994; Williams 1991).

Enligt min mening finns det inte någon anledning att begränsa en undersökning av EU:s demokratiska status till att uteslutande fokusera på Europaparlamentets svaga ställning och bristen på ansvarsutkrävande. Europaparlamentet och dess relation till kommissionen och ministerrådet är *en* viktig aspekt av unionens politiska system, men långt ifrån den enda som förtjänar uppmärksamhet ur ett demokratiskt perspektiv. Möjligheten att utkräva ansvar är visserligen av stor betydelse, men det finns också andra krav att ställa på en demokratisk beslutsprocess. Det finns

därför anledning att använda analysverktyg som tar ett bredare grepp på den Europeiska unionens demokratiska brister.

Som utgångspunkt för den följande undersökningen kommer jag att välja en definition som ställer fem grundläggande krav på en fullständigt demokratisk beslutsprocess (Dahl 1979; Dahl 1989):

- För det första ska medlemmarna av en politisk sammanslutning ha exklusiv *kontroll över dagordningen*.
- För det andra ska medborgarna ha möjlighet att bilda sig en välgrundad uppfattning kring frågor på den politiska dagordningen; det måste finnas utrymme för *deliberation*.
- För det tredje ska samtliga individer ha möjlighet till *politiskt deltagande* i den process där beslutens innehåll utarbetas.
- För det fjärde ska medlemmarna ha jämlikt inflytande över det slutgiltiga beslutsfattandet.
- För det femte, slutligen, ska alla vuxna individer som berörs av bindande kollektiva beslut ha rätt att ingå i den politiska samfälligheten, dvs. erkännas som fullvärdiga *medborgare* med demokratiska fri- och rättigheter.

Vi ska snart analysera dessa fem krav på en fullständigt demokratisk beslutsprocess: Först bör vi dock fundera över vilka konsekvenser valet av analytisk utgångspunkt får för vår undersökning av EU:s demokratiska status.

Den valda analysmodellen är användbar för att studera demokrati även i andra politiska system. Detta öppnar för ett jämförande perspektiv och vi tar därmed avstånd från uppfattningen att EU är en unik organisation som inte kan förstås utifrån etablerade begrepp och analysverktyg. Det faktum att EU ofta beskrivs som *sui generis*, ett unikt politiskt system, innebär inte att vi bör avstå från att placera unionen i ett jämförande perspektiv (Hix 1998). EU har många drag som kan sägas vara unika, men det har även andra politiska system. Det finns därför inte någon anledning att ställa andra krav på EU, eller utgå från någon specifik analysmodell när vi söker avgöra hur demokratisk unionen är. Det kan självfallet vara så att EU har unika egenskaper som gör det svårt att uppfylla något eller några av våra kriterier på en demokratisk beslutsprocess. Detta är emellertid en empirisk fråga och inte något som bör göras till en förutsättning för undersökningen.

För det andra innebär valet av analysmodell att vi inte ska förvänta oss att något av våra fem kriterier kommer att tillgodoses

full ut. Definitionen lägger fast villkoren för en fullständigt demokratisk beslutsprocess, men någon sådan kommer vi knappast att finna i verkligheten. Poängen med våra fem kriterier är att de preciserar en idealtyp mot vilken det är möjligt att mäta verkligheten. Med en så krävande måttstock är det på förhand givet att vi kommer att finna avvikelser som vi kan beteckna som demokratiska underskott. Den avgörande frågan är därför inte huruvida det föreligger ett demokratiskt underskott eller ej – svaret på den frågan är på förhand givet. Det intressanta är istället att söka identifiera *innehörden* och *omfattningen* av dessa underskott. Låt oss därför övergå till denna uppgift¹.

Kontroll över dagordningen

I vilken utsträckning utövar unionens medborgare kontroll över dagordningen? Först och främst bör vi konstatera att denna kontroll i ett representativt politiskt system, som EU, är indirekt snarare än direkt.² Makten över dagordningen är delegerad till representanter för medborgarna. Frågan är då vilken grad av *indirekt kontroll* över dagordningen som medborgarna utövar via dessa representanter, samt hur *jämlikt* detta inflytande är fördelat mellan olika individer och grupper. Under vissa omständigheter kan det dessutom finnas skäl att delegera beslutandemakt till självständiga institutioner som domstolar eller centralbanker. Här är den avgörande frågan hur effektivt man kan *återta* den delegerade beslutandemakten.

I vilken utsträckning vårt första kriterium för demokrati är uppfyllt beror alltså på tre faktorer: (1) graden av indirekt kontroll via representanter; (2) hur jämlikt detta inflytande är fördelat; samt (3) hur effektivt beslutandemakt delegerad till självständiga institutioner kan återtas.

Den indirekta kontroll över dagordningen som unionens medborgare kan utöva är relativt begränsad till följd av att kommissionen innehar en nyckelposition när det gäller att initiera

¹ Den följande analysen av det demokratiska underskottet bygger i allt väsentligt på Karlsson 2001.

² I en del länder, t.ex. Schweiz, har medborgarna visserligen möjlighet att via namninsamlingar föra upp frågor på den politiska dagordningen för avgörande genom folkomröstning, men i allt väsentligt är kontrollen över dagordningen, i moderna demokratier, delegerad till representanter för medborgarna.

lagstiftning. Makten över dagordningen utövas av utnämnda tjänstemän snarare än valda företrädare.

Då dagordningsmakten delegeras till valda företrädare, så har medborgarna en rimlig möjlighet att indirekt kontrollera dagordningen. Representanter som konkurrerar om väljarnas stöd måste presentera politiska program, och de vet dessutom att det förr eller senare kommer en valdag då man har att stå till svars för den förda politiken. Valda företrädare har därför incitament att följa de program man kandiderade på.

Kommissionens ledamöter är inte valda av unionens medborgare. Makten över dagordningen vilar i händerna på representanter utnämnda av nationella regeringar vilket berövar medborgarna möjligheten att i val framtvinga konkurrens mellan potentiella makthavare.

Bilden av möjligheten för medborgarna att indirekt kontrollera dagordningsmakten blir något ljusare om vi beaktar några kompletterande mekanismer för inflytande. För det första har Maastricht- och Amsterdamfördragen medfört att Europaparlamentet, den enda direktvalda institutionen inom EU, stärkt sin kontrollmakt över kommissionen.

För det andra ger fördragen såväl ministerrådet som parlamentet rätt att uppmana kommissionen att väcka förslag rörande specifika sakfrågor. Kommissionen har visserligen inte någon skyldighet att hörsamma dessa uppmaningar, men kan inte heller ignorera dem.

För det tredje är kommissionen, under arbetet med att utarbeta lagstiftningsförslag, i behov av att samarbeta med representanter för nationella regeringar, företrädare för organiserade intressen samt vetenskaplig expertis. Detta formaliserade samarbete äger rum inom ramen för olika kommittéer och erbjuder organiserade intressen en utmärkt möjlighet att påverka utformandet av unionens dagordning.³ Kommissionen är i sig underbemannad och därför i behov av den kunskap och information som dessa aktörer har. Kommissionen och olika slags intresseorganisationer har därför ett gemensamt intresse av att upprätthålla en fungerande verksamhet för informationsutbyte och påverkan, det vi i dagligt tal

³ Kommittéerna är endast den mest formaliserade delen av den möjlighet till inflytande som olika typer av intresseorganisationer har att påverka kommissionen. Mer informella möjligheter till påverkan finns självklart också, men att vara representerad i dessa kommittéer är ändå av stor betydelse för möjligheterna att påverka dagordningens utformning. För en utförligare analys av kommissionens arbete och lobbying, se Mazey & Richardson 1997.

benämner lobbying (Greenwood & Aspinwall 1998; Mazey & Richardson 1997).

Medborgarna har idag större möjligheter att kontrollera dagordningen via intresseorganisationernas lobbyverksamhet, än genom sina formella politiska företrädares agerande. Ur ett demokratiskt perspektiv är detta problematiskt. Det visar sig nämligen att producent- och arbetsgivarintressen har ett försteg när det gäller att medverka i kommittéer, eller genom informella samtal få tillgång till kommissionens öra. Konsument- och arbetstagarintressen har svårare att komma till tals och få sina synpunkter beaktade. Lobbying är därför ett tveeggat svärd: Å ena sidan erbjuder det en kanal för medborgarna att via intresseorganisationer utöva indirekt kontroll över dagordningen. Å den andra så bryter denna verksamhet mot kravet att inflytandet i ett demokratiskt system ska vara *jämlikt* fördelat mellan medborgargrupper.

För att få en helhetsbild av möjligheten att kontrollera dagordningen bör vi avslutningsvis undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att återta den beslutandemakt som delegerats till oberoende institutioner. Inom EU är det i första hand den Europeiska centralbanken och EG-domstolens mandat som väcker intresse. Att delegera beslutandemakt till denna typ av oberoende institutioner är praxis i alla demokratiska system, och behöver i sig inte ge upphov till några demokratiska problem. Den avgörande frågan är om det går att återta den makt som delegerats, eller om den i praktiken gått förlorad för medborgarna.

När det gäller bankens och domstolens mandat så är dessa reglerade i fördragen och därmed möjliga att återkalla. Medlemsländerna är, som det brukar heta, fördragens herrar och kan genom en revidering av fördragen återta den delegerade beslutandemakten. I teorin är allt därmed frid och fröjd, men i praktiken så är denna möjlighet svår att nyttja. Att sammankalla en regeringskonferens och förhandla igenom en fördragsrevision är en lång och komplicerad process. För det första är det inte medborgarna själva eller direktvalda representanter som har möjlighet att initiera en revidering av fördragen. Den makten tillkommer kommissionen och nationella regeringar, och det är ytterst Europeiska rådet som fattar beslut om att sammankalla en regeringskonferens. Kommer det så långt som till en regeringskonferens har samtliga aktörer makten att förhindra beslut genom inläggande av veto. Detta gynnar *status quo* och gör det i praktiken svårt att få till stånd en

förändring av fördragen. Så länge banken eller domstolen har åtminstone en allierad så kvarstår dess mandat.

Sammantaget finns stora brister avseende medborgarnas möjligheter att kontrollera unionens dagordning. Graden av indirekt inflytande via politiska företrädare i kommission, ministerråd och parlament är lågt. Lobbyverksamhet erbjuder den bästa möjligheten att söka påverka makten över dagordningen, men detta inflytande är å andra sidan ojämnt fördelat. Dessutom är det i praktiken mycket svårt att återta den makt som delegerats till oberoende institutioner som EG-domstolen och den Europeiska centralbanken.

Deliberation

I vilken utsträckning erbjuder EU sina medborgare möjligheten att bilda sig välgrundade uppfattningar kring frågor på den politiska dagordningen? Två faktorer är av stor betydelse för att avgöra graden av deliberation i ett politiskt system. För det första måste samtliga medborgare ha tillgång till relevant och tillförlitlig *information*. Berövas man grundläggande fakta och insyn i den politiska processen, så har man begränsade möjligheter att bilda sig en uppfattning och ta ställning i politiska sakfrågor.

Tillgång till information är inte alltid tillräckligt för att bilda sig en välgrundad uppfattning. Kunskap kan inte alltid utvinnas ur officiella dokument; fakta talar inte alltid för sig själva. Ofta står olika tolkningar av verkligheten mot varandra och det blir avgörande att dessa prövas i offentlig debatt. Många politiska frågor saknar dessutom givna svar eftersom de i grunden handlar om värderingar. I dessa situationer är det därför avgörande att det finns ett *offentligt samtal* där olika ståndpunkter, argument och värderingar kan brytas mot varandra.

Vad gäller tillgången till information så erbjuder den politiska processens slutna karaktär ett grundläggande problem för unionens medborgare. Bristen på öppenhet – eller transparens som det heter på EU-jargong – började uppmärksammas på allvar i början av 1990-talet. Det konkreta resultatet blev antagandet av en uppförandekod som reglerade allmänhetens tillgång till dokument. Uppförandekoden slog fast en allmän princip för största möjliga tillgång till institutionernas dokument, men samtidigt formulerades en lång rad undantagsparagrafer för att neka en begäran om att få

dokument utlämnade. I ett antal uppmärksammade fall där journalister begärde ut rådsdokument, visade det sig också att rådet inte drog sig för att utnyttja möjligheten att åberopa undantagsparagrafer. Som så många gånger förr visade sig teori och praktik vara två vitt skilda saker. I teorin innebar uppförandekoden ett stort steg mot ökad öppenhet, men i praktiken behöll institutionerna stora möjligheter att bevara sekretessen kring beslutsprocessen.

Ett viktigt steg mot ökad öppenhet togs vid regeringskonferensen i Amsterdam 1997 där principen om handlingsoffentlighet skrevs in i fördragen. Genom Amsterdamfördraget blev offentlighet den huvudregel som ska gälla för rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Vid toppmötet i Amsterdam beslutades vidare att en precisering av regelverket för tillgång till institutionernas handlingar skulle ligga färdigt inom två år från det att Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999. Efter segslitna förhandlingar kom så rådet, kommissionen och Europaparlamentet överens, och en förordning 1049/2001 rörande allmänhetens tillgång till handlingar kunde antas i maj 2001.

Utvecklingen vad gäller handlingsoffentlighet har under det senaste årtiondet varit positiv. Vi ser idag en mer öppen union och tillgången till information har förbättrats. Samtidigt står det klart att det nya regelverket fortsatt ger EU:s institutioner ett generöst utrymme att åberopa undantagsparagrafer för att neka utlämnandet av dokument. De förbättringar som presenteras i den nya förordningen gäller främst institutionernas skyldighet att upprätta register över sina handlingar, samt kravet att även inkomna handlingar ska omfattas av gällande regelverk. I vilken utsträckning de nya reglerna kommer att bidra till att ytterligare stärka öppenheten inom EU kommer i slutändan att bero på hur institutionerna väljer att tolka och utnyttja de undantagsparagrafer som fortsatt finns inskrivna i nu gällande rätt. Inom de närmaste åren kan vi förvänta oss en tydlig bild av den praxis som nu är på väg att etableras på detta område.

Finns det då ett fungerande offentligt samtal inom den Europeiska unionen? Finns det arenor där medborgarna kan möta olika ståndpunkter och argument? Massmedia är utan tvekan den viktigaste arenan för offentlig debatt i vårt moderna samhälle. Hittills har vi endast sett svaga spår av en europeisk massmedia. Tv, radio och tidningar är med få undantag nationellt förankrade och därmed bevakas politiska frågor huvudsakligen ur ett nationellt

perspektiv. Detta medför att vi inom unionen har femton nationella mediaarenor snarare än en europeisk. Därmed försämras möjligheten att inom EU få till stånd ett offentligt samtal där samtliga medborgares intressen beaktas. Vanligen analyseras och diskuteras en politisk fråga i huvudsak utifrån inhemska intressen och konsekvenser.

Ett levande offentligt samtal är nu inte helt och hållet beroende av massmedia. Det öppna samhället erbjuder ytterligare mötesplatser för diskussion. Politiska partier och intresseorganisationer är traditionellt betydelsefulla arenor för offentlig debatt, men inom EU spelar dessa en undanskymd roll. Även om partigrupperna inom parlamentet i viss utsträckning kan sägas fungera som politiska partier, så skiljer de sig från sådana på ett avgörande sätt: de saknar gräsrotsmedlemmar som utser ett ledarskap och påverkar utformandet av förslag och ståndpunkter (Hix & Lord 1997). Därmed fungerar varken partigrupperna i parlamentet eller partifederationerna som de mötesplatser för gräsrotsmedlemmar, aktivister och ledare som politiska partier vanligen utgör.

Valrörelser inbjuder vanligen till offentlig debatt och ger medborgarna chansen att möta politiska företrädare med skilda åsikter. Inom unionen är även denna mekanism svagt utvecklad. Kampanjerna inför Europaparlamentsvalen erbjuder inte medborgarna tillfälle att få politiker att bekänna färg och diskutera skilda uppfattningar i sakfrågor. Problemet är att dessa valkampanjer sällan fokuserar *europeiska* frågeställningar. Valen till Europaparlamentet har i allt väsentligt kommit att domineras av nationella frågor och oftast har de fungerat som halvtidsutvärderingar av inhemska regeringars popularitet (Hix 1999).

Politiska partier och traditionell partipolitisk verksamhet har således lämnat ett högst begränsat bidrag till ett fungerande offentligt samtal på europeisk nivå. Hur är det då beställt med intresseorganisationer som arenor för offentlig debatt inom den Europeiska unionen? Det råder sannerligen inte någon brist på intresseorganisationer på den europeiska nivån. Uppskattningar talar om drygt 2000 organisationer med eget kontor i Bryssel. Utgör inte detta ett slags civilt samhälle där diskussioner initieras vilka kan bidra till ett fungerande offentligt samtal?

Visserligen är många av dessa organisationer mycket aktiva i sina försök att påverka unionens beslutsfattare, men tre faktorer begränsar deras betydelse för främjandet av en offentlig debatt. För

det första representerar en majoritet av dessa organisationer affärsintressen vilket innebär att vissa frågor och ståndpunkter tenderar att bli systematiskt överrepresenterade. För det andra ligger det i intresseorganisationers natur att fokusera enbart vissa frågor och intressen, snarare än att se till det allmännas bästa och betrakta frågor i ett bredare perspektiv. Slutligen är många av dessa organisationer tämligen slutna vilket begränsar dess betydelse som arenor för offentlig diskussion öppen för alla medborgare.

Sedan början av 1990-talet har vi sett en positiv utveckling vad gäller medborgarnas möjlighet att skaffa sig insyn i unionens beslutsprocess. Fortsatt kvarstår emellertid brister vad gäller handlingsoffentligheten, och vi har ännu bara sett vaga konturer av ett fungerande offentligt samtal på europeisk nivå. Medborgarna har därmed fortsatt begränsade möjligheter att bilda sig välgrundade uppfattningar i de frågor som står på unionens dagordning.

Politiskt deltagande

Det klassiska deltagandeidealet, som det utformades i den grekiska stadsstaten, rymde en vision om medborgare som deltar direkt i utformandet av politiska beslut. När vi idag håller fast vid kravet att medborgare ska *ha tillräckliga* och *jämlika* möjligheter att påverka utformandet av politiska beslut, så innebär det inte att vi förespråkar ett utbrett direkt deltagande. I dagens politik kommer deltagande i allt väsentligt betyda indirekt deltagande förmedlat genom olika kanaler för påverkan. De mest betydelsefulla kanalerna för indirekt medborgerligt deltagande i moderna politiska system är partier och intresseorganisationer.

I vilken utsträckning kravet på politiskt deltagande är uppfyllt inom EU kommer att vara beroende av tre faktorer: (1) hur pass *mottagliga* existerande deltagandekanaler är för medborgarnas åsikter och önskemål; (2) hur pass *effektivt* de förmedlar medborgarnas preferenser till aktuella beslutsfattare; samt (3) hur *jämlikt* fördelad tillgången till dessa kanaler är bland unionens medborgare.

Även om det inte finns några politiska partier i egentlig mening inom EU, så har Europaparlamentets partigrupper och partifederationerna potential att fungera som deltagandekanaler för unionens medborgare. Men i vilken utsträckning är de responsiva, dvs.

mottagliga för medborgarnas preferenser? Som vi redan konstaterat saknar dessa organisationer gräsrotsmedlemmar vilket, i jämförelse med nationella partier, gör dem mindre lämpade som kanaler för indirekt deltagande. Mottagligheten begränsas också av det faktum att det inte finns några val inom unionen som utkämpas kring europeiska frågor. Partigrupperna och partifederationerna behöver därför inte frukta väljarnas dom på samma sätt som nationella partier. Därför har de svagare incitament att vara lyhörda inför medborgarnas preferenser.

Vad gäller dessa aktörers möjligheter att effektivt påverka utformandet av politiska beslut så har vi, i första hand genom införandet av medbeslutandeprocéduren, sett en utveckling mot ett mer inflytelsesrikt Europaparlament. Detta har medfört att framförallt partigrupperna idag utövar ett verkligt inflytande över utformningen av unionens beslut, även om detta fortsatt begränsas av ett antal formella och praktiska omständigheter. Den mest uppenbara begränsningen utgörs av det faktum att fördragen stadgar att ett stort antal frågor fortsatt faller under samrådsprocéduren, och här är Europaparlamentet och därmed partigrupperna relativt maktlösa.

Vidare försvagas parlamentets inflytande under medbeslutandeprocéduren av kravet på absolut majoritet för att motsätta sig rådets förslag. Att uppnå absolut majoritet försvåras i sin tur av att partigrupperna, jämfört med exempelvis våra svenska riksdagsgrupper, är relativt löst sammanfogade enheter där de individuella ledamöternas ställningstagande påverkas av annat än solidaritet med den egna partigruppen. Kontakten med det nationella moderpartiet och nationella intresse- och väljargrupper, kan också ha stor betydelse. Som en följd av detta kan det vara svårt att få ledamöterna att delta i omröstningar och ställa upp på partigruppens linje.

Det partisystem som håller på att växa fram inom EU har än så länge uppenbara begränsningar när det gäller att effektivt förmedla medborgarnas preferenser till de aktörer som utformar unionens beslut. Det förefaller därför som om medborgarnas möjligheter att göra sina röster hörda och påverka beslutens innehåll i stor utsträckning är beroende av de intresseorganisationer som verkar i Bryssel. Fungerar dessa bättre som effektiva kanaler för indirekt deltagande?

Som vi redan konstaterat finns det gott om intresseorganisationer på plats i Bryssel för att söka påverka unionens besluts-

fattare. Vid mitten av 1980-talet fanns cirka 500 intresseorganisationer med eget kontor i Bryssel; idag uppskattar man att antalet har fyrdubblats. Blotta närvaron av kanaler för indirekt deltagande är emellertid inte någon garanti för att medborgarna på ett effektivt sätt kan förmedla sina preferenser till unionens beslutsfattare. Den lobbyverksamhet som intresseorganisationerna ägnar sig åt är en krävande verksamhet med osäker avkastning. Vissa intresseorganisationer har stora resurser att satsa för att fånga beslutsfattarnas uppmärksamhet. En organisation som UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) har ett trettiotal anställda och ett tusental tjänstemän från nationella medlemsorganisationer som sitter i olika kommittéer och arbetsgrupper underställda kommissionen och ministerrådet. De flesta intresseorganisationer har emellertid begränsade resurser och därför mycket svårare att nå fram med sitt budskap.

Att intresseorganisationernas förmåga att nå fram med sina budskap varierar kraftigt beror också på att unionens institutioner, i första hand kommissionen, väljer att ge vissa aktörer tillträde till maktens korridorer, medan andra hålls på armlängds avstånd. I första hand kommissionen, men även rådet och parlamentet, är beroende av den sakkunskap som intresseorganisationer har, och tar därför ofta initiativet till kontakt med dessa. I första hand söker man samarbete med stora, resursstarka organisationer som dels har information och sakkunskap, men som också har viktiga kontakter och stort inflytande på den nationella nivån. Det senare är inte minst viktigt när det gäller att förankra kommande förslag.

Den stora variationen mellan små och stora intresseorganisationer återspeglas också i deras mottaglighet. Men här är sambandet snarast det omvända. Stora, resursstarka organisationer förmår visserligen att effektivt förmedla medlemmarnas synpunkter, men de brister ofta i lyhördhet inför medlemmarnas preferenser. I stora paraplyorganisationer med miljontals medlemmar blir gapet mellan ledarskap och gräsrotter stort, och det finns ofta fler intresse-riktningar som kan vara svåra att tillgodose på samma gång. Små organisationer är mer homogent sammansatta och avståndet mellan ledarskap och medlemmar mindre.

Det är uppenbart att det finns ett antal mycket inflytelserika intresseorganisationer inom EU som på ett effektivt sätt kan fungera som kanaler för indirekt deltagande. Problemet är att dessa stora aktörer ofta brister i mottaglighet. Dessutom tillkommer det faktum att medborgarnas tillgång till effektiva organisationer är

ojämlikt fördelat. Tillgången till kanaler för indirekt deltagande är systematiskt snedfördelat till förmån för arbetsgivar- och producentintressen på bekostnad av arbetstagar- och konsumentintressen. Sammantaget står det klart att unionens medborgare varken kan sägas ha tillräckliga eller jämlika möjligheter att påverka utformandet av politiska beslut.

Jämlikhet i beslut

Vårt fjärde kriterium på en demokratisk beslutsprocess säger att medborgarna ska ha jämlikt inflytande över det slutgiltiga beslutsfattandet. Självfallet är det viktigt för medborgarna att ha möjlighet att indirekt delta i arbetet med att utforma politiska beslut. Men om dessa inte kan påverka det *slutgiltiga* beslutsfattandet, står vi likväl inför ett demokratiskt underskott.

I vilken utsträckning kravet på jämlikt inflytande över det slutgiltiga beslutsfattande är uppfyllt beror i grunden på två sakförhållanden: För det första måste medborgarna i ett politiskt system vara *jämlikt representerade*. Den grundläggande principen för att avgöra inflytandet över beslutsfattandet bör vara "en person, en röst". Om vissa medborgare har större inflytande över valet av representanter, eller om vissa grupperns företrädare har större inflytande när de slutgiltiga besluten fattas, så råder inte jämlik representation av medborgarnas intressen.

För det andra måste medborgarna ha möjlighet att *utkräva ansvar* av sina politiska företrädare. Fungerande mekanismer för ansvarsutkrävande är nödvändiga för att garantera att de politiska representanterna verkligen arbetar för att främja medborgarnas intressen. Representativ demokrati handlar i grunden om en kontrollerad överlåtelse av beslutandemakt. Medborgarna utser representanter som har att främja medborgarnas intressen. Självfallet måste de politiska företrädarna ha ett avsevärt handlingsutrymme, men det måste också finnas möjligheter för medborgarna att utöva en institutionaliserad kontroll över beslutsfattarna. Om de politiska representanterna missköter sin del av avtalet, så ska medborgarna ha möjlighet att byta ut dessa mot andra som förmodas göra ett bättre arbete.

Vad gäller jämlik representation så är vi intresserade av de två institutioner inom unionen vilka har att fatta de avgörande lagstiftningsbesluten, dvs. ministerrådet och Europaparlamentet.

Granskar vi dessa två institutioner närmare blir det genast uppenbart att dess organisation bryter mot principen "en person, en röst". I Europaparlamentet, och i än högre grad i ministerrådet, så gäller att de små länderna är systematiskt överrepresenterade. En viktigt konsekvens av att medborgarna inom unionen inte är jämlikt representerade, är att en minoritet av befolkningen inom EU kan komma att utgöra en majoritet vid fattandet av beslut i rådet. Tysklands, Frankrikes, Italiens, Storbritanniens, och Danmarks samlade invånarantal utgör ungefär två tredjedelar av unionens totala befolkning. Trots detta kan denna majoritet bli nedröstade i rådet eftersom deras röster endast uppgår till 42 av 87 under gällande röstetalsregler. Effekterna av de små ländernas överrepresentation mildras visserligen av det faktum att beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet. Konsekvenserna av den ojämlika representationen blir ändå uppenbara om man beaktar att en kvalificerad majoritet, dvs. 71,26 % av rösterna i rådet, teoretiskt kan motsvara så liten andel som 58,16 % av unionens samlade befolkning.

De nya regler för parlamentets sammansättning och rösternas viktning i rådet som antogs vid toppmötet i Nice mildrar något de små ländernas systematiska överrepresentation, men det är fortsatt långt till en jämlik representation av medborgarnas intressen inom EU.

Medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för de beslut som fattas inom EU är till följd av en rad samverkande faktorer kraftigt begränsat. För det första så är medlemmarna av ministerrådet – den institution som fortsatt har störst inflytande över unionens lagstiftning – inte direkt valda av medborgarna. Dessa är företrädare för medlemsländernas respektive regeringar, och endast indirekt för unionens medborgare; de kan endast avsättas i nationella val vilka nästan uteslutande avgörs på grundval av inhemska snarare än europeiska frågor. Även om medborgarna skulle utnyttja de nationella valen för att utse nya representanter i Bryssel så skulle inte detta få någon nämnvärd påverkan på utformningen av unionens politik. Endast om likartade regeringsskiften skulle äga rum samtidigt i en majoritet av medlemsländer, så vore en tydlig riktningförändring av den förda politiken att vänta. Men eftersom nationella val inte samrodnas så saknas förutsättningar för att åstadkomma en samlad förändring av rådets sammansättning. I praktiken är därmed denna indirekta mekanism för ansvarsutkrävande tämligen tandlös.

En positiv utveckling kan emellertid skönjas vad gäller möjligheterna till ansvarsutkrävande: Europaparlamentet, den enda institution som väljs direkt av EU:s medborgare, har gradvis fått ett utökat inflytande över unionens lagstiftningsbeslut. Men möjligheterna till ansvarsutkrävandet hotas samtidigt att försvagas av tillämpningen av ramlagstiftning i rådet. Denna lagstiftningsteknik innebär att ett direktiv om exempelvis begränsning av miljöfarligt utsläpp endast lägger fast vissa generella riktlinjer och målsättningar. Den slutgiltiga utformningen av lagstiftningsbeslutet preciseras sedan genom så kallade implementeringsförordningar som utarbetas inom ramen för de kommittéer som sorterar under kommissionen, och samlat brukar benämnas kommittologin.

Denna praxis har kritiserats i skarpa ordalag av Europaparlamentet eftersom det uppfattas som ett sätt att kringgå dess inflytande. I praktiken delegeras den reella beslutandemakten till kommittéer över vilka parlamentet har ringa eller inget inflytande. Det finns också anledning för medborgarna att beklaga denna utveckling eftersom det i princip är omöjligt att utkräva ansvar av dessa kommittéledamöter vilka företräder och utses av nationella regeringar.

Som vi sett finns det tre viktiga grupper av aktörer som utövar inflytande över det slutgiltiga beslutsfattandet – regeringsföreträdare i ministerrådet, direktvalda ledamöter i Europaparlamentet samt nationella tjänstemän i kommittologin – tyvärr saknar unionens medborgare effektiva mekanismer för att utkräva ansvar från någon av dessa grupper av beslutsfattare. Lägg därtill den ojämlika representation av medborgarnas intressen som råder, och vi är tvungna att konstatera att kravet på jämlikt inflytande över det slutgiltiga beslutsfattandet inte tillgodoses inom ramen för unionens beslutsprocess.

Medborgarskap

Vårt femte och sista krav på ett demokratiskt politiskt system gäller rätten att tillerkännas fullvärdigt medborgarskap. Grundtanken är helt enkelt att alla vuxna individer som tvingas följa kollektivt bindande beslut också ska räknas som medborgare och ges möjlighet att delta i den politiska processen. Hur reglerna för att få medborgarskap är utformade är därför betydelsefullt när vi söker avgöra hur demokratiskt ett politiskt system är. Om stora

grupper av människor förvägras medborgarskap och därmed saknar möjlighet att påverka beslut som de är tvungna att följa, så är situationen djupt otillfredsställande alldeles oavsett hur fullständigt våra tidigare krav på demokrati är uppfyllda.

Unionsmedborgarskapet etablerades genom Maastrichtfördraget där det slås fast att var och en som är medborgare i någon av de femton medlemsstaterna också är unionsmedborgare. Problemet med denna sammankoppling är att det står varje medlemsland fritt att definiera villkoren för nationellt medborgarskap. Konsekvensen av detta blir en godtycklighet där två individer som båda lever och verkar inom unionens gränser, och därmed är bundna av EU:s beslut, kan komma att behandlas olika beroende på de regler för erhållande av nationellt medborgarskap som gäller i de länder där de bor. Problemet är inte enbart av akademisk natur utan tvärtom högst påtagligt för den flykting som söker fristad inom unionens gränser, eller den arbetsinvandrare som söker sig hit. De nationella regelverken för tilldelning av medborgarskap skiljer sig åt vilket innebär att grupper av människor, mer eller mindre permanent, kan komma att utestängas från unionsmedborgarskap bara därför att de råkar bosätta sig i "fel" medlemsland.

Även om betydelsen av unionsmedborgarskap – jämfört med att inneha nationellt medborgarskap – idag är relativt begränsad, så är det principiellt otillfredsställande att EU inte själv har möjlighet att avgöra vilka av de individer som lever inom dess gränser, och därmed är bundna av dess beslut, som ska tillerkännas rätten att vara medborgare i den Europeiska unionen.

Är det demokratiska underskottet ett problem?

En viss förbättring vad gäller demokratins tillstånd i EU har kunnat iakttas under senare år: (1) införandet av medbeslutandeprocessen har utvecklat Europaparlamentet och dess partigrupper till rimligt effektiva kanaler för indirekt deltagande; (2) parlamentets ökade lagstiftningsansvar har förbättrat möjligheterna till ansvarsutkrävande; och (3) handlingsoffentligheten har stärkts. Trots detta är det uppenbart att unionen fortsatt lider av ett utbrett och djupgående demokratiskt underskott. Självfallet låter sig inte demokratins tillstånd i EU, eller något annat politiskt system, sammanfattas på något enkelt sätt. Alla försök att "mäta" graden av demokrati kan anklagas för godtycklighet och orimliga

förenklingar av den komplexa verklighet vi söker spegla. Trots detta kan det vara belysande att söka sammanfatta resultaten av den undersökning vi just genomfört. Om vi godtar att demokratins tillstånd, för var och en av de elva indikator som här utnyttjats, kan bedömas på en skala från mycket tillfredsställande (++) till mycket otillfredsställande (--), så ger tabellen nedan en övergripande bild av EU:s demokratiska underskott.

Tabell 1: EU:s demokratiska underskott

Kontroll över dagordningen	I. grad av indirekt inflytande	-
	II. jämlik fördelning av inflytande	--
	III. möjlighet att återta delegerad beslutandemakt	-
Deliberation	IV. tillgång till information	-
	V. arenor för offentlig debatt	-
Deltagande	VI. deltagandekanalernas mottaglighet	-
	VII. deltagandekanalernas effektivitet	0
	VIII. jämlik fördelning av tillgång till deltagandekanaler	--
	IX. jämlik representation	-
Jämlikhet i beslut	X. ansvarsutkrävande	-
	XI. regler för medborgarskap	0

Sammantaget ger vår undersökning en dystert bild av demokratins tillstånd inom EU. På vissa områden – främst vad gäller indirekt deltagande, öppenhet och ansvarsutkrävande – kan en positiv utveckling skönjas, men endast vad gäller de så kallade deltagandekanalernas effektivitet och medborgarskapsreglernas utformning kan situationen sägas vara tillfredsställande. De största bristerna rör den (o)jämliga fördelningen av inflytande vad gäller kontroll över dagordningen och deltagande i utformningen av beslut. I båda dessa fall har medborgarna att i första hand lita till inflytande via olika lobbyorganisationer och här finns en systematisk skevhet till förmån för resursstarka producent- och arbetsgivarintressen.

Oavsett hur vi bedömer dess precisa omfattning så är det ett obestridligt faktum att EU lider av ett demokratiskt underskott. Men spelar det egentligen någon roll att unionens beslutsprocess har demokratiska brister? Det finns ett kort svar på den frågan: Ja!

Men vad svarar vi den som inte låter sig övertygas och istället hävdar någonting i stil med detta: Det europeiska samarbetet och samgåendet kom till stånd för att långsiktigt främja fred och ekonomisk tillväxt. Den europeiska unionen och dess föregångare har i allt väsentligt varit framgångsrika i arbetet med att uppnå dessa mål, och huruvida arbetsformerna varit demokratiska eller ej, är en bisak i sammanhanget.

Denna invändning saknar inte fog för sig. Varken Kol- och stålunionen eller Europeiska gemenskapen var någonsin avsedda att fungera enligt demokratiska principer. Båda dessa samarbetsprojekt rättfärdigades genom dess förmåga att uppnå mål de som medlemsstaterna inte förmådde säkra på egen hand. Med grundandet av den Europeiska unionen har saken emellertid kommit i ett annat läge. I Unionsfördraget slås det fast att medlemsstaterna ska arbeta för att "stärka institutionernas demokratiska karaktär och effektivitet". Kraven på demokratiska arbetsformer kan inte viftas bort som ovidkommande; fördragen stadgar numera en demokratisk beslutsprocess.

Dessutom, vilket är avsevärt viktigare i sammanhanget, hotar de demokratiska bristerna att leda över till en legitimitetskris för den Europeiska unionen. Det europeiska integrationsarbetet var länge ett elitprojekt som föga engagerade medborgarna. Politiska, ekonomiska och byråkratiska eliter kunde i lugn och ro utforma beslut i förvisning om ett utbrett folkligt stöd. De talades länge om ett "permissive consensus", ett slags öppet mandat från medborgarna avseende Europapolitikens inriktning och utformning.

Denna situation har i grunden förändrats. Genom den omfattande debatt om integrationsprojektets för- och nackdelar som uppstod under ratificeringen av Maastrichtfördraget har unionsfrågan blivit politiserad och omstridd. Det folkliga stödet kan inte längre intecknas som en självklarhet. Idag har vi i de flesta medlemsländer en debatt om EU och de för- och nackdelar som följer av medlemskap. I denna diskussion har det demokratiska underskottet fått en given plats och medborgarna låter sig inte längre nöja med en politisk process som i princip utestänger dem från varje möjlighet att utöva meningsfullt inflytande. Det finns ett samband mellan medborgarnas uppfattning om demokratins tillstånd och dess vilja att stödja EU (Karlsson 2001).

Att det demokratiska underskottet hotar övergå i en legitimitetskris som kan skaka hela integrationsprojektet är numera en insikt

som även drabbat unionens politiska ledare. I Laekenförklaringen heter det t.ex. att "medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll". Men hur allvarligt är problemet med medborgare som tycker sig stå utan demokratisk kontroll och möjlighet att påverka? Finns det fog för regeringsföreträdarnas farhågor? Står den Europeiska unionen inför en legitimitetskris?

Unionens bristande legitimitet

Påståendet att EU står inför en situation där det folkliga stödet för integrationsprojektet sviktar, är inte nytt. Ända sedan den mödosamma ratificeringen av Maastrichtfördraget, har det med jämna mellanrum höjts röster som hävdar att medlemsländernas medborgare är på väg att vända unionen ryggen och att en legitimitetskris är nära förestående (Featherstone 1994; Lodge 1994). Frågan om EU:s legitimitet har fått särskilt stor uppmärksamhet i anslutning till de fördragsändringar som genomförts de senaste tio åren: i Maastricht 1991, Amsterdam 1997 och Nice 2000.

Att det fästs särskilt stor vikt vid unionens folkliga stöd i anslutning till revideringar av fördragen är rimligt eftersom man därigenom ändrar spelreglerna för samarbetet och delvis ger hela integrationsprojektet en ny inriktning. Så skedde 1986 då man genom Enhetsakten beslutade om etablerandet av den inre marknaden, och så skedde 1991 då man genom Maastrichtfördraget lanserade den ekonomiska och monetära unionen. Detta slags utvecklingssprång kräver en folklig uppslutning för att bli framgångsrika. Medborgarna måste stödja, eller åtminstone acceptera, den nya ordning som tar form och därför har man i ett par medlemsländer ansett det befogat att fördragsändringar ska underställas folkomröstningsinstitutet.

Integrationsprojektets folkliga stöd – från Enhetsakten till Nicefördraget

Hur har då det folkliga stödet för EU och dess föregångare EG utvecklats under perioden 1986–2000, dvs. från antagandet av Enhetsakten till undertecknandet av Nicefördraget.⁴ Finns det några belägg för talet om en legitimitetskris?

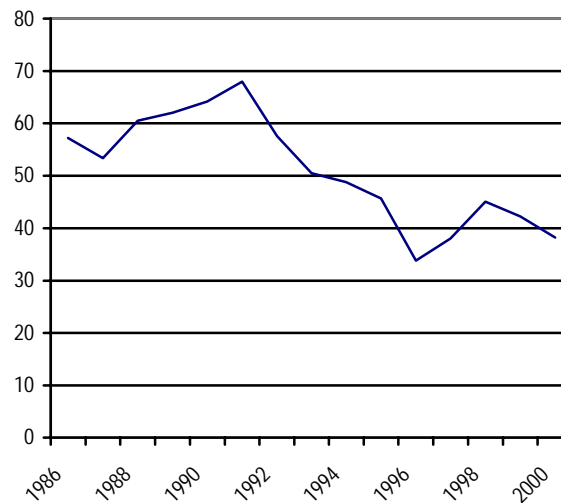
Om vi studerar de regelbundna mätningar av medborgarnas inställning till EU och dess institutioner som kommissionen genomför, så framstår det som om talet om en legitimitetskris är överdrivet. Under hela perioden stödjer en klar majoritet av medborgarna det europeiska integrationsprojektet.

Vid tiden för undertecknandet av Nicefördraget, svarade 53,9 procent av unionens medborgare att de ansåg att medlemskap i EU var något positivt. Endast 15,7 procent ansåg det vara negativt medan en knapp tredjedel, 30,4 procent, menade att det varken var bra eller dåligt. Nettostödet –differensen mellan de som är positivt inställda till EU och de som har en negativ attityd – var således 38,2 procentenheter. Självfallet kan vi inte enbart på grundval av dessa data dra några säkra slutsatser, men det är ändå siffror som på intet sätt ger stöd åt påståendet om en nära förestående legitimitetskris.

Tre saker är emellertid oroande ur ett legitimitetsperspektiv. För det *första* har det folkliga stödet sjunkit relativt kraftigt över tid. Tendensen med ett sjunkande stöd framgår tydligt av figuren nedan. Differensen mellan anhängare och motståndare har nära nog halverats under de senaste tio åren. Stödet för det europeiska integrationsarbetet var som starkast 1991 strax innan den debatt som fördes under arbetet med att ratificera Maastrichtfördraget. För första gången politiserades integrationsprojektet på allvar i medlemsländerna. För första gången följde en inhemsk politisk debatt där samarbetets negativa sidor lyftes fram – så blev t.ex. det demokratiska underskottet nu ett begrepp i den offentliga debatten.

⁴ Den följande analysen av EU:s folkliga stöd bygger till stor del på Karlsson 2001.

Figur 1: Folkligt stöd för EG/EU, 1986-2000 (nettostöd).



Perioden 1991-1997 såg en kraftig nedgång av det folkliga stödet, men ungefär vid tiden för framförhandlandet av Amsterdamfördraget bröts denna trend. Under den senaste femårsperioden har vi sett en mer oklar bild där perioder av nedgång och uppgång avlöst varandra. De senaste mätningarna från hösten 2001 antyder att vi för närvarande ser en svag uppgång i stödet för EU.

Det folkliga stödets utveckling under perioden från Enhetsakten till Nicefördraget framgår av figuren nedan (data avser nettostödet i procent).

Den *andra* saken som inger viss oro är att det folkliga stödet varierar kraftigt mellan medlemsländerna. Eftersom EU fortsatt vilar på mellanstatlig grund så kan en allvarlig legitimitetskris i endast ett medlemsland utgöra ett potentiellt hot mot unionens stabilitet. Varje fördragsändring måste godkännas av samtliga medlemmar. Om medborgarna i ett enskilt medlemsland genom folkomröstning avfärdar ett förslag till nytt fördrag så hotar en kris för hela samarbetet. Danskarnas nej till Maastrichtfördraget, liksom irländarnas nej till Nicefördraget, visar att detta är ett verkligt problem.⁵ Vad gäller variationen mellan medlemsländer så utmärker sig Sverige i den absoluta botten av tabellen, medan de mest EU-positiva medborgarna återfinns i Irland, Luxemburg och

⁵ Texten har författats innan den andra folkomröstningen genomfördes i Irland, vilken resulterade i ett "ja" till Nicefördraget.

Nederländerna. Det mest oroande, för unionen som helhet, är att det folkliga stödet sjunkit relativt kraftigt i kärnländerna Tyskland och Frankrike. I båda dessa länder har nettostödet i princip halverats under perioden 1986-2000. Även om Tysklands och Frankrikes pådrivande roll tonats ned något under senare år, så skulle ett fortsatt sjunkande folkligt stöd för EU i dessa kärnländer komma att utgöra ett svårt problem för möjligheterna att framgångsrikt gå vidare med det reformarbete som nu står för dörren.

En tredje anledning till oro finner vi, om inte enbart medborgarnas men också eliters stöd för unionen förs in i bilden. Det oroande här är inte att EU har svagt stöd på elitnivå – tvärtom visar undersökningar av politiska, ekonomiska och administrativa makthavare att uppslutningen till förmån för EU är i det närmaste total. Det som här oroar är istället den spricka mellan elit och medborgare som blir tydlig. Även om bilden skiljer sig något mellan olika länder, så framgår det tydligt av tabellen nedan att EU-frågan skapar en klyfta mellan medborgare och makthavare. I en jämförande studie från 1996 ansåg hela 94 procent av elitföreträdarna att medlemskap i EU är positivt medan motsvarande siffra bland medborgarna var 48 procent.

Tabell 2: Stöd för EU på elit- och medborgarnivå, 1996 (procent)

	Eliter	Medborgare	Diff.
<i>EU</i>	94	48	46
Belgien	96	42	54
Danmark	84	41	43
Finland	88	37	51
Frankrike	93	48	45
Grekland	92	51	41
Irland	95	75	20
Italien	97	75	22
Luxemburg	93	70	23
Nederländerna	96	75	21
Portugal	91	45	46
Spanien	97	49	48
Storbritannien	86	35	51
Sverige	84	29	55
Tyskland	98	39	59
Österrike	86	48	46

En situation som denna, där måttligt EU-entusiastiska medborgare finner sig företrädna av EU-euforiska eliter, riskerar att spä på en allmän misstro mot politiker och andra makthavare; en känsla av att "dom där uppe" inte bryr sig om "oss här nere", kan komma att breda ut sig. På detta sätt hotar EU-frågan att bidra till de generella problem som den västerländska demokratin har att hantera. Vi har under senare år sett att medborgarnas relation till etablerade institutioner och organisationer präglas av sjunkande förtroende och en minskad benägenhet till deltagande (Pharr & Putnam 2000).

Ingen legitimitetskris – ännu

En analys av unionens folkliga stöd ger således inga direkt belägg för att unionen står inför en akut legitimitetskris. Medborgarna är fortsatt positivt inställda till sina respektive länders medlemskap i den Europeiska unionen. Det senaste decenniets utveckling ger ändå anledning till oro då det folkliga stödet sjunkit relativt kraftigt – särskilt under perioden 1991–1997. Om den långsiktigt nedgående trenden skulle fortsätta kan EU inom en snar framtid komma att stå inför den legitimitetskris som medlemsländernas regeringsföreträdare säger sig frukta. En bristfällig folklig förankring riskerar att försvaga unionen och dess möjligheter att hantera de sakpolitiska utmaningar man står inför. Inte minst har man att genomdriva en komplicerad östutvidgning som, för att bli framgångsrik, kräver ett tydligt och konsekvent ledarskap från unionens sida. Ur detta perspektiv är det särskilt oroande med det sjunkande folkliga stödet i de båda kärnländerna Tyskland och Frankrike.

När EU nu söker framkomliga vägar för att reformera sin nuvarande institutionella struktur och beslutsprocess, gäller det att finna spelregler vilka för överskådlig tid kan generera det folkliga stöd som är en grundläggande förutsättning för en fungerande union. I detta arbete kan inte medborgarnas rättmätiga krav på insyn, inflytande och möjlighet till ansvarsutkrävande ignoreras. Ett framtida EU som fortsatt vill göra anspråk på att fatta beslut med avgörande inverkan på människors levnadsvillkor, måste bättre tillgodose medborgarnas möjligheter att påverka utformningen av dessa beslut. Att demokratisera EU blir emellertid inte någon enkel uppgift eftersom man samtidigt måste slå vakt om förmågan att effektivt bedriva sakpolitik. För att säkra ett omfattande folkligt

stöd måste ett framtida EU uppvisa en beslutsprocess som på ett rimligt sätt uppfyller kraven på att vara såväl effektiv som demokratisk. Det är ur detta perspektiv vi bör betrakta frågan om unionens framtida vägval.

Reformstrategier för den Europeiska unionen

Vilka handlingsalternativ står då till buds inför den regeringskonferens som ska sammankallas år 2004. Mot bakgrund av unionens tilltagande legitimitetsproblem är det möjligt att urskilja tre huvudsakliga reformstrategier i den nu pågående debatten. Att *demokratisera* unionens politiska system är naturligtvis en första tänkbar väg att gå för att slå vakt om, och helst öka unionens folkliga stöd. En andra möjlighet är att reformera i akt och mening att stärka överstatens *effektivitet*. En tredje strategi tar sikte på att förbättra den mellanstatliga *samordningsförmågan*.

En möjlig fjärde strategi är den som kommissionen presenterade i sin vitbok om styrelseformerna i EU (Europeiska kommissionen 2001). Denna reformväg innebär sjösättandet av en ny nivåövergripande beredningsmetod. Tanken är att kommissionen ska bredda sina kontaktytor, i första hand mot det civila samhället, och strukturera de informella kontakter man har med olika organisationer, dvs. den verksamhet vi normalt känner som lobbying (Gustavsson 2002). Denna nya beredningsmetod som ytterst syftar till att stärka kommissionens legitimitet, har bemöts med ljumt intresse hos unionens stats- och regeringschefer. Inte mycket talar idag för att denna reformstrategi kommer att spela någon framträdande roll vid nästa regeringskonferens. Vi nöjer oss därför med att granska de tre reformstrategier som idag ser ut att bli de viktigaste alternativen i diskussionen om EU:s framtida organisering.

Var och en av de tre reformstrategier som vi här ska stifta närmare bekantskap med, tar sikte på att förbättra unionens arbetssätt och lägga grunden för ett EU som förmår generera ett utbrett folkligt stöd. Lägg märke till att dessa reformstrategier inte är varandra ömsesidigt uteslutande; det handlar inte om alternativa vägval i strikt mening. Man kan mycket väl tänka sig att regeringskonferensen år 2004 utmynnar i ett nytt fördrag som innehåller inslag hämtade från samtliga dessa grundalternativ. Det

är emellertid belysande att betrakta dem var för sig för att göra tydligt vilka problem och möjligheter som var och en av dessa positioner rymmer. När man slutligen ska enas om ett nytt fördrag måste man också ställa sig frågan i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att kombinera dessa reformstrategier, men en sådan analys ryms inte inom ramen för denna studie.

Att demokratisera unionens politiska system

Den första reformstrategin tar alltså sikte på att demokratisera EU. Som vi sett finns inom unionen inte ett, utan ett antal demokratiska problem. En demokratisering av EU kan därmed ta sikte på en eller flera aspekter av det demokratiska underskottet och en lång rad konkreta reformer kan komma att aktualiseras. Här kan vi inte studera alla de förslag till reformer som luftats i debatten kring EU:s demokratiska underskott⁶, utan koncentrera uppmärksamheten till det mest genomgripande och principiellt intressanta förslaget till demokratisering av överstaten som nu är aktuellt.

I ett tal vid Humboldtuniversitetet i maj 2000 lanserade den tyske utrikesministern Joschka Fischer – vilken tydligt gjorde klart att han höll sitt anförande som privatperson, inte som företrädare för den tyska regeringen – ett förslag enligt vilket ”det demokratiska underskottet skulle övervinnas” (Fischer 2000). Fischers förslag går helt enkelt ut på att omvandla EU till en i det närmaste fullt utvecklad federation med ”ett europeiskt parlament och en europeisk regering som utövar den lagstiftande och den verkställande makten” (Fischer 2000).

Tanken på en fullt utvecklad parlamentarism på europeisk nivå är på intet sätt ny. Redan 1983 lanserade Europaparlamentet ett förslag till nytt fördrag som på många sätt föregrep Joschka Fischers idéer. Arkitekten bakom detta förslag var Altiero Spinelli men tiden var inte mogen för en så radikal omvälvning av gemenskapens samarbetsformer. Vissa av Spinellirapportens förslag – som till exempel ökade kontrollbefogenheter för parlamentet gentemot kommissionen och upprättandet av en monetär union – kom emellertid att successivt införlivas i fördragen vid de regeringskonferenser som ledde fram till Enhetsakten, respektive Maastricht- och Amsterdamfördragen.

⁶ Se Karlsson 2001 för en utförligare analys av förslag avsedda att demokratisera EU.

Under de snart tjugo år som gått sedan Spinelli presenterade sitt reformförslag har Europaparlamentet långsamt och gradvis fått alltmer att säga till om, men det avgörande steget mot en ordning där ett folkvalt parlament på ett avgörande sätt utövar den lagstiftande makten har inte tagits. Enhetsakten introducerande samarbetsproceduren och samtyckesproceduren vilka båda stärkte parlamentets inflytande. I Maastrichtfördraget lanserades så medbeslutandeproceduren vilken ytterligare bidrog till att stärka parlamentets ställning i lagstiftningsarbetet. Vid regeringskonferenserna i Amsterdam och Nice överfördes allt fler frågor till avgörande under medbeslutande vilket har medfört att närmare hälften av alla lagstiftningsärenden idag avgörs med denna beslutsprocedur. Trots detta är Rådet fortsatt den institution som utövar störst inflytande över unionens lagstiftningsprocess. Så stor andel som 40–45 procent av alla frågor faller under samrådsproceduren vilken ger Europaparlamentet ett ytterst begränsat inflytande.

Fischers förslag innebär att den utveckling som Spinellirapporten satte igång ska föras till sitt logiska slut genom upprättandet av ett verkligt lagstiftande Europaparlament med två kamrar: en som representerar medlemsländerna och en som företräder medborgarna. Det är emellertid inte någon fullt utvecklad parlamentarism som han presenterar eftersom den europeiska regeringen inte ska väljas av parlamentet. Istället ser han två möjligheter: antingen att exekutiven bildas ur nationella regeringar, eller att man anammar en lösning med president där medborgarna direkt utser den person man anser bör leda regeringsarbetet (Fischer 2000). Oavsett vilket, skulle en europeisk federation enligt Fischers snitt förstärka medborgarnas inflytande över beslutens utformning, och även deras möjligheter att i efterhand utkräva ansvar för den förda politiken. Vi får en institutionell ordning med tydligare ansvarsfördelning och kortare kedjor av delegering från medborgare till beslutsfattare.

En huvudinvändning mot den reformstrategi som Fischer gör sig till talesman för, är att det saknas empiriska förutsättningar för en europeisk federation att fungera. Argumentet pekar ut avsaknaden av en europeisk identitet som ett avgörande hinder mot att omvandla EU till en fungerande demokrati (Scharpf 1999). En demokratisk ordning bygger på att medborgarna är beredda att låta sig besegras av majoritetsuppfattningen; att de accepterar rollen som valutslagets förlorare. I avsaknad av en gemensam identitet

som genererar känslor av solidaritet och samhörighet, så kommer inte människor att acceptera att befinna sig på den förlorande sidan av majoritetsomröstningar. Legitimiteten för en institutionell nyordning som den Fischer förespråkar, med ökad betydelse av valutslag och omröstningar baserade på majoritetsprincipen, hotar därför att minska. En demokratisering av EU kan därför få rakt motsatt effekt än den eftersträfvade: unionens legitimitetsproblem skulle komma att tillta snarare än avta.

Denna invändning mot Fischers reformförslag kan bemötas genom att påpeka två saker. För det *första* tenderar dessa kritiker att överdriva betydelsen av en gemensam europeisk identitet baserad på nationalstatens klassiska identitetsmarkörer: historia, kultur, traditioner och språk. Men kan mycket väl tänka sig att en "tunnare" identitet, i huvudsak baserad på en gemensam respekt för grundläggande demokratiska fri- och rättigheter, kan växa fram på europeisk nivå, och att en sådan skulle vara tillräcklig som grund för en demokratisk överstat.

För det *andra* är inte gemensamma identiteter oföränderliga och opåverkade av det omgivande samhället. Att det inte idag finns en europeisk identitet, liknande den som existerar på nationell nivå, behöver inte vara något avgörande argument för att avstå från utvecklandet av gemensamma demokratiska institutioner. Ett huvudskäl till varför det saknas en gemensam europeisk identitet kan vara just avsaknaden av institutioner som ger medborgarna möjlighet att delta i den politiska processen. När nationalstatens identiteter en gång tog form – inte heller dessa har ju existerat för evigt – så var möjligheten att delta i den politiska processen och uttrycka sin mening, samt konfronteras med andra legitima uppfattningar, starkt bidragande till framväxten av en gemensam nationell identitet (Hix 1998).

Fischers förslag omsatt i praktisk handling omvandlar inte omedelbart unionen till en federal statsbildning. Rätten att på egen hand utöka sina maktbefogenheter, upprättandet av ett gemensamt försvar och förfogandet över egen beskattningsrätt ingår inte i dennes vision. På samtliga dessa punkter är förslaget oklart; kanske ska detta följa i sinom tid. Fischer säger sig inte förespråka en europeisk superstat utan betonar att nationalstatens institutioner inte får "urholkas eller försvinna" (Fischer 2000). Trots denna försäkran går det inte att bortse ifrån att förslaget utgör en radikal lösning på unionens demokrati- och legitimitetsproblem – en lösning som kommer att stöta på stort motstånd i många läger. En

alternativ demokratiseringsstrategi till detta Alexanderhugg, vore att inta en mer pragmatisk hållning och inom ramen för dagens institutionella struktur söka åtgärda vissa bestämda aspekter av det demokratiska underskottet (Karlsson 2001; Schmitter 2000; Weiler 1999).

Inte bara de medlemsländer som traditionellt försvarat mellanstatligheten – som till exempel Sverige och Storbritannien – kan komma att motsätta sig utvecklingen mot en europeisk federation av Fischers snitt. Ett stort frågetecken gäller de ansökarländer som nu står på tröskeln till medlemskap. Dessa har nyss trätt ur skuggan av en mäktig union, och frågan är om de nu är beredda att träda in i ett reformerat EU som, trots Fischers försäkringar, av många kommer att uppfattas som ett Europas förenta stater där medlemsländerna endast utgör ett slags delstater. Vi vet att opinionsläget i flera ansökarländer är osäkert och att det finns en skepsis mot de maktbefogenheter som redan dagens union förfogar över.

Att stärka överstatens effektivitet

Om Fischers förslag till en reformerad union innebär ett stort mått av nytänkande och radikalitet, så bygger den andra reformstrategin som vi här ska uppmärksamma på välkända och beprövade recept för att driva integrationsarbetet framåt. Därmed inte sagt att detta alternativ automatiskt är att föredra. Istället för att fokusera demokratiproblemen tar man här sikte på att stärka överstaten *effektivitet* – dess förmåga att lösa de problem som står på den politiska dagordningen. Oron för bristande effektivitet i EU:s beslutsprocess är inte minst dikterad av tanken på hur enhällighetsbeslut ska kunna fattas i en utvidgad union. Med en möjlig fördubbling av antalet medlemmar riskerar unionens beslutsprocess att bli så trög att beslutsförmågan allvarligt kan komma att undermineras. Inte enbart det stigande antalet medlemmar, utan också en tilltagande heterogenitet bland dessa riskerar att medföra svåra konsekvenser för möjligheten att komma till enhälliga beslut. Därför, menar många bedömare, förutsätter utvidgningen reformer avsedda att stärka effektiviteten i beslutsfattandet.

Ledande tyska och franska politiker har de senaste åren uttalat sig till stöd för denna strategi. Visserligen erkänner de att demokratiproblemen måste bemötas, men grundtanken är att

medborgarnas stöd för EU i huvudsak baseras på de resultat unionen lyckas åstadkomma inom viktiga politikområden. Därför bör den som vill stärka unionens legitimitet, i första hand inrikta sig att stärka EU:s effektivitet – dess förmåga att fatta och implementera beslut.

Denna förstärkning av överstatens effektivitet ska i första hand åstadkommas genom att fler beslut fattas med kvalificerad majoritet, men det är samtidigt viktigt att formerna för utövandet av unionens ledarskap reformeras. Här finns dels förslag som talar om att ersätta den nuvarande ordningen med roterande ordförandeskap. De stora länderna signalerar tydligt att de inte kan acceptera en ordning som ger dem ordförandeklubban endast en gång var tolfte eller trettonde år. Att små medlemsländer inte har tillräckliga resurser att agera ordförande för en utvidgad union och därför skulle ställas utanför ordföranderollen, är emellertid en tanke som avfärdats av bland andra Göran Persson (Persson 2001). Det troliga är införandet av ett system där två eller tre länder tillsammans innehar ordförandeskapet enligt ett roterande schema. Bland andra Tony Blair har uttalat sitt stöd för en sådan reformering av ordförandeskapet (Blair 2000).

I första hand handlar ändå ett stärkande av överstatens effektivitet om en fortsatt utvidgning av majoritetsprincipens tillämpning. Det som föreslås är en fortsättning av den gradvisa utveckling som påbörjades genom antagandet av Enhetsakten 1986 och som fortsatte vid fördragsändringarna i Maastricht och Amsterdam. Senast vid toppmötet i Nice 2000 kom man överens om att föra över ytterligare frågor från enhällighet till majoritetsavgöranden. Några länder – däribland Sverige – motsatte sig bestämt alltför långtgående reformer. Att frågor på skatteområdet framöver ska kunna avgöras med majoritetsbeslut avvisades till exempel. Överenskommelsen i Nice blev därför en halv besvikelse för de som strävar efter att stärka överstatens effektivitet.

Kommissionen, med president Romano Prodi i spetsen, tillhör de som ivrigast drivit frågan om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. I kommissionens rapport "Institutionella reformer – en förutsättning för utvidgningen", heter det att enhällighet endast ska användas "när det finns allvarliga och varaktiga skäl som motiverar detta" (Europeiska kommissionen 2000). I samma anda har Lionel Jospin föreslagit att samtliga omröstningar kring frågor som faller under den första pelaren bör ske med kvalificerad majoritet (Jospin 2001).

Hos flera inflytelserika aktörer finns således en etablerad uppfattning att överstatens effektivitet bör stärkas genom en utökad tillämpning av majoritetsbeslut, men är det alldeles självklart att de förväntade effekterna av en sådan reformstrategi kommer att infinna sig? Det finns åtminstone tre skäl som talar för att en utökad tillämpning av majoritetsbeslut i rådet är av begränsat värde när det gäller att stärka unionens effektivitet – och därmed indirekt bidra till ökad legitimitet för beslutsfattandet. För det *första* så måste vi beakta att formella beslutsregler i rådet är en sak och att medlemsländernas faktiska agerande är en annan. Att genom institutionella reformer utöka den formella möjligheten att fatta majoritetsbeslut är ingen garanti för att vi i praktiken kommer att se en ökad användning av majoritetsomröstningar i rådet. Undersökningar av beslutsfattandet inom EU har visat på en väl utvecklad och stark vetokultur som i praktiken fordrar enhällighet mellan samtliga aktörer för att beslut ska kunna fattas (Hayes-Renshaw & Wallace 1997). Veto- eller konsensuskulturen inom EU tar sig uttryck i starka normer som präglar aktörernas beteende så att man söker uppnå enhällighet och endast i undantagsfall agerar mot ett medlemslands uttalade intressen. I teorin ger det ökade antalet potentiellt vinnande koalitioner, som följer av att man tar steget från enhällighet till kvalificerad majoritet, ökade möjligheter att komma till beslut oftare och snabbare. I praktiken kommer säkerligen den vetokultur som vuxit fram under årtionden att motverka dessa förväntade positiva effekter.

För det *andra* bör vi uppmärksamma att hastigheten i rådets beslutsfattande, den tid det tar att fatta beslut om förordningar eller direktiv från det att ett förslag har lagts, inte uteslutande avgörs av rådets agerande. Enhetsakten liksom Maastricht- och Amsterdamfördragen har, vid sidan om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut, innehållit institutionella reformer som också påverkar unionens effektivitet i lagstiftningsärenden. Införandet av först samarbetsproceduren och senare medbeslutandeproceduren har inneburit att parlamentet givits en allt större roll i lagstiftningsarbetet. Analyser av beslutsfattandet inom unionen har visat att det finns ett högt pris att betala för den utökade roll som givits parlamentet i lagstiftningsärenden: samarbets- och medbeslutandeprocedurerna har fört med sig avsevärda förseningar och påverkat effektiviteten negativt (Golub 1999). Det innebär att den ökade effektivitet som eventuellt följer genom att rådet enklare kommer till beslut, kan komma att motverkas av de fördröjningar

som följer av att medbeslutandeproceduren tillämpas. Kommissionen förefaller medveten om denna risk och konstaterar i sin rapport om institutionella reformer att Europaparlamentet måste förändra sitt interna beslutsfattande så att man snabbare kan fatta beslut i lagstiftningsfrågor (Europeiska kommissionen 2000). Detta låter sig förstås sägas, men kommissionen ger ingen vägledning om hur en sådan förändring ska åstadkommas i praktiken.

För det *tredje* måste vi ha klart för oss att unionens lagstiftning ofta måste preciseras innan åtgärder kan vidtas som omsätter ord i handling. Rådets direktiv har ofta formen av ramlagstiftning som anger principer och generella målsättningar, utan att klarlägga några detaljer i sak. Därför kan själva genomförandet av sådan lagstiftning inte äga rum förrän man utarbetat implementeringsförfordningar där ramlagens innehåll preciseras. Sådana implementeringsförfordningar, och därmed lagstiftningens slutgiltiga innehåll, utfärdas av olika kommittéer inom ramen för kommittologin. Dessa genomförandekommittéer utgör ett relativt osynligt maktforum inom EU och arbetar i en slags gräzon mellan beslutande- och genomförandefasen.

Eftersom innehållet i ett direktiv ofta behöver preciseras, måste vi beakta kommittologin då överstatens effektivitet diskuteras. En utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan visserligen komma att förkorta den tid som det tar att komma till beslut i rådet, men effektiviteten är också beroende av arbetet med att precisera det konkreta innehållet i ramlagstiftningen. De formella beslutsreglerna i rådet är bara en faktor som avgör hur lång tid det tar att fatta beslut som kan omsättas i praktisk handling.

De faktorer som diskuterats ovan – närvaron av en vetokultur, medbeslutandeprocedurens utsträckning och kommittologins roll – bidrar till att undergräva betydelsen av fler majoritetsbeslut som nyckeln till en mer effektiv (och därmed legitim) överstat. Förhållandet mellan majoritetsbeslut, effektivitet och legitimitet är mer komplicerat än vad som vanligen framkommer i debatten (Karlsson 2001). Om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut ska bidra till att påtagligt stärka överstatens effektivitet, så måste man beakta den samlade miljö ur vilken EU:s beslut växer fram: Inte bara rådets utan även parlamentets och kommittologins interna organisation och beslutsförmåga, samt relationen mellan dessa institutioner, påverkar överstatens effektivitet. De som betraktar en mer effektiv överstat som nyckeln till ett mer legitimt EU,

tenderar att alltför ensidigt fokusera intresset till en utsträckning av majoritetsavgöranden i rådet.

Att stärka den mellanstatliga samordningsförmågan

En tredje reformstrategi lanserades av Europeiska rådet vid toppmötet i Lissabon den 23–24 mars 2000, och befastes vid toppmötet i Stockholm ett år senare. Namnet på denna är den *nya öppna samordningsmetoden*. Denna reformstrategi bygger på att samarbete inleds på nya områden som hittills varit strikt nationella angelägenheter, men där medlemsländerna på egen hand har svårt att nå framgång. Ömsesidiga jämförelser och ömsesidig inspiration i en offensivt mellanstatlig form ska öka förtroendet för unionen genom att resultat uppvisas på för medborgarna väsentliga områden. Poängen är att detta ska ske utan att någon ytterligare beslutskompetens förs över till EU. Genom avsaknaden av överstatlighet och tvingande sanktioner kan samarbete inledas på områden som hittills betraktats som alltför känsliga för att föras upp på unionens agenda.

Idén är att det folkliga stödet för EU ska stärkas genom att dess arbete framstår som mer relevant, och dess resultat som mer påtagliga, för unionens medborgare – utan att man stärker överstatens kompetens och beslutsförmåga. Vägen framåt är att man inom områden som ekonomi, sysselsättning och utbildning ska komma överens om gemensamma mål som det sedan är upp till varje land att ta ansvar för att uppfylla. Genom gruppträck och ömsesidig kontroll ska man frivilligt uppnå saker utan att behöva fatta bindande beslut. Inte sanktioner utan "naming and shaming" – som det så kärnfullt uttrycks på engelska – är de tilltänkta mekanismerna för att försäkra sig om att det som överenskommit också genomförs. Vid regelbundet återkommande möten, och på grundval av en kommissionsrapport, stämmer man av arbetet och de framsteg som gjorts i respektive land. De medlemsstater som brister i genomförandet av sina åtaganden får stå till svars inför de övriga och förklara varför man inte kommit längre. Om rådet finner det lämpligt kan man fatta beslut om att utfärda rekommendationer till åtgärder i de länder som avvikit ifrån det överenskomna. Om gruppträck och rekommendationer verkligen kan ersätta sanktioner, eller om den offensiva mellanstatligheten hotar att reduceras till symbolpolitik som aldrig sätts i verket, är

ännu för tidigt att säga. Den nya öppna samordningsmetoden har ännu för få år på nacken för att vi ska kunna genomföra en rimlig utvärdering av hur väl den fungerar i praktiken. Därför ska vi istället rikta vårt intresse emot den grundläggande logik på vilken denna reformstrategi vilar.

Grundidén bakom den offensiva mellanstatligheten är att det bristande folkliga stödet beror på att medborgarna upplever att unionen inte sysslar med sådant som påverkar deras vardag. Om EU ska uppnå ett omfattande folkligt stöd, måste unionen bidra till en lösning på de problem som är avgörande för medborgarnas möjligheter att leva ett drägligt liv. Detta ställer emellertid unionen inför ett dilemma: å ena sidan måste man börja agera på områden som ligger människors vardag nära, men å andra sidan hävdas att EU inte kan fatta legitima majoritetsbeslut på områden där beslutens konsekvenser är högst påtagliga för medborgarna. Skattefrågor, sysselsättning, social- och familjepolitik, kan enligt denna uppfattning inte hanteras av överstaten eftersom majoritetsbeslut på dessa känsliga politikområden starkt kommer att ifrågasättas av medborgarna inom de länder som blivit nedröstade i rådet (Scharpf 1999). Vi kan i så fall förvänta oss en inhemsk EU-debatt som i hög utsträckning kommer att handla om att "de i Bryssel bestämmer över oss här hemma". Beslutens legitimitet ifrågasätts och på längre sikt kan detta komma att undergräva hela samarbetsprojektets folkliga stöd och förankring.

Lösningen på dilemmat heter därför, så menar metodens förespråkare, offensiv mellanstatlighet. EU väljer att föra upp känsliga och för medborgarna synliga och viktiga politikområden på sin agenda, men samtidigt håller man dem borta från överstaten och majoritetsbeslut. På så sätt är det teoretiskt möjligt att undfly dilemmat: man tar sig an problem inom väsentliga politikområden, men utan att underställa dem majoritetsbeslut och riskera att underminera beslutens legitimitet.

Den offensiva mellanstatlighetens förespråkare förefaller ha en viktig poäng vad gäller arbetet med att stärka unionens folkliga stöd. Det är självklart viktigt att medborgarna upplever EU:s arbete som relevant och meningsfullt. Men är det lika säkert att känsliga politikområden bättre hanteras mellanstatligt än överstatligt? Är det självklart att majoritetsbeslut kring frågor om till exempel sysselsättning och utbildning inte skulle uppfattas som legitima av unionens medborgare? De som talar sig varma för den offensiva mellanstatligheten som reformstrategi klargör aldrig på vilka

grunder de menar att medborgarna accepterar eller inte accepterar unionens beslut. Låt oss därför närgranska denna avgörande fråga.

Unionens folkliga stöd kan teoretiskt baseras på antingen *proceduriella* eller *substantiella* grunder. Det är rimligt att anta att såväl ett besluts innehåll som den process genom vilken det fattades, är av betydelse för medborgarnas vilja till acceptans och efterlevnad. Men oavsett om beslutens legitimitet vilar på proceduriell eller innehållsmässig grund, är det inte självklart att en tillämpning av majoritetsbeslut på känsliga områden skulle komma att undergräva EU:s legitimitet.

Låt oss först anta att besluten vilar på *substantiell* grund. Varför skulle inte medborgare i länder vars regeringar blivit nedröstade i rådet acceptera unionens beslut som legitima? Svaret enligt denna tankelinje är att varje individ efterfrågar och kräver preferenstillfredsställelse av det politiska systemet. Den enskilde medborgaren vill helt enkelt få sina personliga behov och önskemål tillgodosedda. Om politiken inte kan leverera det man vill ha, så är man inte heller beredd att acceptera besluten och långsiktigt stödja systemet – såvida det inte finns en känsla av solidaritet som gör att man är beredd till eftergifter för sina medmänniskor. I avsaknad av en gemensam identitet på europeisk nivå kan vi inte förvänta oss att unionens medborgare är beredda till några större uppoffringar för sina nästa. Därför kommer inte heller medborgare i medlemsländer som förlorar omröstningar i rådet att acceptera majoritetsbeslut – så lyder resonemanget.

För att driva hem att beslutens legitimitet hotar sjunka som en följd av låg preferenstillfredsställelse på individnivå i medlemsländer vars regeringar förlorar majoritetsomröstningar så måste vi anta: (1) närvaron av lyhörda regeringar som i rådet agerar som folkets ombud; och (2) förekomsten av homogena nationella preferenser. Är dessa antaganden rimliga?

Regeringarna i rådet agerar säkerligen i vad de anser vara nationens intresse, men de kan knappast betraktas som lyhörda och lydiga ombud för en nationell folkvilja. Regeringarna i rådet kan hållas ansvariga av parlament på hemmaplan, men i praktiken vet vi att de nationella parlamenten, och därmed indirekt medborgarna, haft betydande svårigheter att kontrollera och än mindre instruera regeringarna i rådet. De nationella regeringarnas företrädare i rådet har ett betydande manöverutrymme som de inte drar sig för att utnyttja. Det *första* antagandet om regeringar som instrument i

folkviljans tjänst, förefaller därmed stå i skarp kontrast till hur det faktiskt förhåller sig.

Det *andra* antagandet är också öppet för invändningar. Visserligen förekommer det politiska sakfrågor där medborgarna i ett land är enade, men vanligare är ändå att väljarkåren är splittrad i sina uppfattningar. Även om regeringar i ministerrådet skulle agera som lydiga representanter och språkrör för respektive väljarkår så skulle de i bästa fall kunna sägas representera preferenserna hos en majoritet av befolkningen på valdagen. Det finns inte någon anledning att tro att samtliga medborgares preferenser i ett enskilt medlemsland skulle lämnas otillfredsställda bara för att landets regering befunnit sig på den förlorande sidan i en majoritetsomröstning. Det är i högsta grad en empirisk fråga i vilken utsträckning väljarkårens preferenser skulle vara tillfredsställda i en sådan situation.

Låt oss då istället anta att beslutens legitimitet vilar på *proceduriell* grund. Det är med detta synsätt inte i första hand beslutens innehåll utan det sätt på vilket de kom till som är av avgörande betydelse. Två faktorer brukar i sammanhanget framhållas som särskilt viktiga: För det *första* att alla medborgare som berörs av besluten ges möjlighet att delta i den politiska processen. Därmed får de chansen att göra sina röster hörda och få sina preferenser beaktade innan det är dags att fatta det slutgiltiga beslutet. För det *andra* att medborgarna i efterhand har möjlighet att utkräva ansvar för den förda politiken genom att avsätta de styrande och få till stånd en förändring av politikens inriktning. Förutsatt att medborgarna upplever att det har haft rimliga möjligheter att påverka beslutens utformning och utkräva ansvar av de styrande, så kan de förväntas acceptera besluten även om innehållet inte alltid överensstämmer med de egna preferenserna.

Om det är en sådan proceduriell grund som den offensiva mellanstatlighetens förespråkare ytterst vilar sitt argument på, så måste man fråga sig varför medborgarnas acceptans av unionens beslut skulle sjunka beroende på vilken formell beslutsregel man tillämpar i rådet. Det är svårt att se att mellanstatlig förhandling och enhällighet, eller majoritetsbeslut och överstatlighet skulle få någon avgörande inverkan på medborgarnas möjligheter att delta i beslutsprocessen och påverka de beslut som fattas i rådet. Det är snarare så att unionens medborgare har mycket begränsade möjligheter att påverka rådets beslut – oavsett om dessa fattas genom enhällighet eller med kvalificerad majoritet. Det indirekta

deltagande som erbjuds medborgarna via allmänna val, nationella parlament och regeringsföreträdare i rådet erbjuder, som vi redan konstaterat, mycket begränsade möjligheter att påverka beslutens utformning. Det bristfälliga ansvarsutkrävandet är också ett problem oavsett vilken beslutsregel som rådet använder sig av.

Unionens medborgare är visserligen i stor utsträckning berövade möjligheten att delta i politikens utformning och utkräva ansvar för den förda politiken. Men poängen är att detta i mycket liten utsträckning beror på om beslut fattas genom kvalificerad majoritet eller via enhällighet. Därför kan EU komma att stå inför en legitimitetskris alldeles oberoende av valet av beslutsmetod. Det är långt ifrån självklart att mellanstatlig samordning är bättre lämpad än traditionell överstatlighet som metod att fatta legitima beslut inom känsliga politikområden.

Diskussionen om EU:s framtida organisation kommer att intensifieras de närmaste åren. Med stor sannolikhet kommer debatten i huvudsak att röra sig i spänningsfältet mellan de tre reformstrategier som vi här bekantat oss med. Som vi sett rymmer dessa alternativ såväl möjligheter som problem. Tiden kommer att utvisa vilken, eller vilka av dessa vägval som vinner stöd inför nästa regeringskonferens. Jämfört med tidigare regeringskonferenser så ser vi denna gång en ny och delvis annorlunda förberedelseprocess. Låt oss därför titta lite närmare på arbetet inför regeringskonferensen år 2004.

Inför 2004 års regeringskonferens

Till Nicefördraget fogades ett protokoll som bestämde att det skulle hållas en ny regeringskonferens år 2004 för att hantera de frågor som inte fick sin lösning i Nice. Dessutom stadgade Niceförklaringen att EU skulle arbeta för att få still stånd en bred diskussion kring framtidsfrågorna där alla berörda parter skulle komma att ingå, inte minst ansågs det viktigt att engagera unionens medborgare i denna debatt. De länder som stod på tur som ordförandeländer, Sverige och Belgien, fick i uppdrag att initiera denna diskussion om framtidsfrågorna. Resultatet blev att man vid Europeiska rådets toppmöte i Laeken antog en förklaring som preciserade en preliminär reformagenda inför den kommande regeringskonferensen. Dessutom beslutade man att det fortsatta förberedelsearbetet skulle ledas av ett konvent om Europas framtid.

Denna lösning tillkom som ett svar på ambitionen att bredda debatten inför den kommande revideringen av fördragen. Vid tidigare regeringskonferenser har dagordningen lagts fast av företrädare för medlemsländernas regeringar, genom förhandlingar i relativt slutna rum. Genom upprättandet av ett konvent eftersträvar man nu en bredare och mer öppen diskussion inför nästa regeringskonferens.

Laekenförklaringen

Laekenförklaringens mest konkreta och intressanta förslag är måhända det som behandlar upprättandet av konventet om Europas framtid. I övrigt innehåller förklaringen få uppseendeväckande eller konkreta idéer och förslag. Vad gäller behovet av reformer heter det i Laekenförklaringen att "unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv". Fyra områden pekats ut som särskilt viktiga inför nästa regeringskonferens: (1) fördelningen av kompetenser mellan unionen och medlemsländerna; (2) en förenkling av unionens instrument; (3) mer demokrati, öppenhet och effektivitet; (4) en grundlag för unionens medborgare. De delar av dokumentet som diskuterar dessa fyra prioriterade områden utgörs till stor del av ett staplande av fråga på fråga om tänkbara åtgärder. Allt är tänkbart och möjligt – det är grundhållningen i Laekenförklaringen. Visserligen kan man se det som sympatiskt att stats- och regeringscheferna inte föregriper konventets arbete genom att lägga fast precisa direktiv för hur EU bör reformeras, men avsaknaden av några som helst konkreta besked känns ändå märklig. Genom att säga allting har man i själva verket undvikit att säga någonting alls om hur unionen bör reformeras. Det borde ha varit möjligt att hitta en tredje väg mellan en detaljstyrning som hade bakbundit konventet och den totala brist på besked som präglar Laekenförklaringen. Det enda riktigt konkreta blir nu förslaget om upprättandet av ett konvent för att "säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens".

Konventet om Europas framtid

Den 26:e februari 2002 höll konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing sitt öppningsanförande. Konventets arbete leds av ett presidium sammansatt av ordföranden, dennes två vice ordförande Jean-Luc Dehaene och Guiliano Amato samt ytterligare nio ledamöter. Utöver ordföranden och vice ordförande består konventet av en företrädare var för medlems- och kandidatländernas stats- och regeringschefer, två ledamöter från vart och ett av de nationella parlamenten (såväl medlemsländer som kandidatländer), 16 ledamöter av Europaparlamentet och två företrädare för kommissionen. Allt som allt består konventet således av 105 ledamöter som har ett drygt år på sig att presentera förslag till hur EU ska reformeras.

Konventets arbete har inletts med en serie plenarmöten kring olika teman. Mycket av det egentliga arbetet kommer att ske i de arbetsgrupper som under våren tillsattes och vars rapporter kommer att utgöra grunden för de plenarmöten som är planerade inför hösten. Under vintern ska sedan en slutrapport med förslag om reformer utarbetas. Det återstår sedan att se om den ursprungliga tidsplanen håller och konventets arbete kan avslutas i mars 2003.⁷

Vad som framstår som uppenbart är att konventet kommer att spegla de traditionella motsättningar som finns inom EU mellan federalister och förespråkare av en stärkt överstatlighet, å ena sidan, och försvararna av nationalstaten och mellanstatligt samarbete, å den andra. Framförallt den brittiska regeringens representant har tydligt markerat stöd för en reformlinje som går ut på att vidareutveckla den offensiva mellanstatligheten i linje med den utveckling som inleddes vid toppmötet i Lissabon år 2000.

Exakt vilken betydelse konventets slutrapport kommer att få, kan vi idag endast spekulera kring. Denna osäkerhet beror delvis på att vi inte känner slutdokumentets innehåll, men också på att dess status är något oklar. Det heter i Laekenförklaringen att konventets slutrapport ska "tjäna som utgångspunkt för regeringskonferensen". Men att tjäna som utgångspunkt kan ju i praktiken komma

⁷ Texten har författats under inledningsfasen av konventets arbete. För en mer uppdaterad redogörelse för konventets arbete, med fokus på arbetsgruppen om de nationella parlamenten, hänvisas till Hegeland i SOU 2002:81 Riksdagens roll i EU. I oktober 2002 presenterade konventets presidium ett preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag. Vid tid för pressläggning förväntas konventets arbete avslutas sommaren 2003. Löpande rapportering från konventet finns bl.a. på www.eustafetten.nu och <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=SV>

att betyda nästan vad som helst. Det kan innebära att konventets slutdokument kommer att sätta dagordningen för regeringskonferensen, men det kan också betyda att det endast blir ett inlägg bland många andra som påverkar hur diskussionerna kommer att föras vid regeringskonferensen. Vilken tyngd slutrapporten får kommer till stor del att bero på vilken grad av enighet man lyckas etablera kring densamma. Laekenförklaringen stadgar att slutrapporten kan innehålla antingen olika alternativ, med angivande av hur stort stöd dessa har, eller rekommendationer ifall enighet föreligger bland konventets ledamöter. Ett slutdokument som innehåller rekommendationer baserade på enighet kommer naturligtvis att väga avsevärt tyngre än om flera alternativ med jämnstarkt stöd kommer att stå mot varandra.

Vad gäller slutrapportens utformning kan man spekulera kring två tänkbara alternativ: Antingen söker konventet förankra sina förslag hos medlemsländernas regeringar, vilket antagligen kommer att leda till en relativt urvattnad slutprodukt där olika alternativa lösningar förs fram på de problem som presenterades som särskilt centrala i Laekenförklaringen. Alternativt går konventet sin egen väg och levererar ett mer visionärt dokument bestående av ett kontroversiellt förslag till reform. Många federalister hoppas naturligtvis på det senare, men konventets sammansättning – med regeringsrepresentanter från till exempel Sverige och Storbritannien – är en garanti för att enhällighet inte kommer att kunna uppnås kring en radikal reformstrategi i Joschka Fischers anda.

Reformarbete som avvägningsproblem

Utan tvekan står den Europeiska unionen inför problem som är allt annat än enkla att hantera. För det första finns stora demokratiska brister som inte längre går att blunda för. Trots vissa förbättringar vad gäller öppenhet och ansvarsutkrävande så har unionens medborgare fortsatt små möjligheter att påverka utformningen av de beslut som EU fattar. Det demokratiska underskottet betraktades länge som ett specialproblem för akademiker att diskutera vid universitetens seminariebord. Nu har frågan på allvar hamnat på den politiska dagordningen genom att Europeiska rådet och kommissionen har börjat diskutera nödvändigheten av att stärka unionens demokratiska status.

Denna nyvunna omsorg om EU:s demokratiska underskott är dikterad av en oro för unionens folkliga stöd. Även om unionen fortsatt åtnjuter ett relativt utbrett folkligt stöd i de flesta medlemsländer, så har vi sett en tydlig nedgång under de senaste tio åren. Oron för en försvagad legitimitet sätter sin prägel på hela debatten om EU:s framtida organisation och därför handlar en stor del av diskussionen om hur EU ska kunna demokratiseras.

Samtidigt står det klart att EU:s folkliga stöd inte enbart beror på dess demokratiska status. Minst lika viktig är dess förmåga till effektiv problemlösning. Grunden för det europeiska integrationsprojektet är samarbete i syfte att främja fred och ekonomisk utveckling. Efterhand har allt fler frågor funnit vägen till den europeiska dagordningen, men det är fortsatt av avgörande betydelse att medborgarna upplever att beslutsfattarna i Bryssel förmår hantera sina åtaganden. Effektiviteten i beslutsfattandet utmanas inte minst av den utvidgningsprocess som EU står inför. Den närmaste framtiden kan antalet medlemsstater komma att fördubblas. Hur ska man slå vakt om effektiviteten i denna väsentligt nya och annorlunda union? Detta är en fråga som engagerar EU:s institutioner och regeringskanslier Europa över.

Den stora utmaningen inför 2004 års regeringskonferens handlar om att hitta reformvägar som leder till en demokratisk *och* effektiv union. Det är svårt nog att hitta lämpliga reformer som stärker den ena eller andra av dessa aspekter, men ännu värre att hitta reformstrategier som är dubbelt verkande. Situationen kompliceras av att reformer avsedda att stärka inslaget av demokrati ofta kommer att motverka effektiviteten i beslutsfattandet och tvärtom. Problemet är inte så mycket att finna reformer som ökar medborgarnas möjligheter att delta och påverka utformningen av EU:s beslut. Den stora utmaningen ligger i att hitta reformer som stärker demokratin *utan* att effektiviteten i beslutsfattandet samtidigt blir lidande. Därför kommer reformarbetet i stor utsträckning att bli ett *avvägningsproblem*.

För att kunna hantera detta avvägningsproblem och hitta reformer som är kompletterande snarare än konkurrerande, är det av största vikt att debatten om unionens framtid i högre utsträckning kommer att handla om *relationen* mellan de *värden* som man ytterst vill främja – demokrati, effektivitet, legitimitet – och *spänningen* mellan de *reformstrategier* genom vilka man söker främja dessa. Alltför ofta diskuteras demokrati- och effektivitetsfrågan som isolerade kategorier. Visserligen ser vi ibland exempel

på inlägg som breddar perspektiven: Joschka Fischers förslag om grundandet av en europeisk federation är till exempel underbyggt med både effektivitets- och demokratiargument, men både här och i debatten som helhet saknas en grundlig genomlysning om motsättningen mellan dessa värden.

En debatt om unionens framtid värd namnet bör således omfatta tre grundläggande element: För det första en diskussion kring vilka värden integrationsprojektet ytterst ska främja; för det andra en belysning av motsättningen mellan dessa, och slutligen en idé om hur man ska hantera de avvägningsproblem som uppkommer i spänningsfältet mellan olika reformstrategier. Förhoppningsvis kan det förberedelsearbete som initierades genom Laekenförklaringen leda fram till en uttömmande genomlysning av EU:s framtidsfrågor. Än så länge kan vi bara skönja konturerna av en sådan debatt.

Abstract

This study has two main objectives: to examine the *problems* that the European Union is facing today; and to attempt an analysis of the *reform strategies* that may help to address the current challenges. The examination provides an analysis of the democratic status and the legitimacy of the EU political system. It is demonstrated that the Union suffers from a substantial democratic deficit. Despite these democratic shortcomings the EU enjoys fairly widespread public support. Nevertheless, public support for the Union has been declining during the last decade. The EU is thus facing serious problems and there is an apparent need for reform. Three main strategies are currently dominating the debate over the future shape of the Union: The first argues the need to strengthen democracy at the European level; the second claims that we should concentrate on improving the problem-solving capacity of the institutions; and the third wants to develop further the new open method of Co-ordination. Finally, looking ahead towards IGC 2004 it is argued that the real challenge will be to find strategies for reform that manage to handle the trade-offs between conflicting goals and values that are inherent in the process of finding an institutional structure for the European Union.

Referenser

- Blair, Tony. 2000. "Ett större, starkare demokratiskt Europa", tal vid polska aktiebörsen i Warszawa, oktober 2000. Återgivet i Petersson, Olof (red.). 2000. *Från Fischer till Giscard*. Stockholm: SNS förlag.
- Dahl, Robert A. 1979. "Procedural Democracy", i Fishkin, James & Peter Laslett (red.), *Philosophy, Politics and Society*, 5th Series. Oxford: Basil Blackwell, s. 97–133.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Europeiska kommissionen. 2000. *Institutionella reformer – en förutsättning för utvidgningen*, Kom (2000) 34.
- Europeiska kommissionen. 2001. *Styrelseformerna i EU*, Kom (2001) 428.
- Featherstone, Kevin. 1994. "Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, nr. 2, s. 149–170.
- Fischer, Joschka, 2000. "Från statsförbund till federation: tankar om den europeiska integrationens slutmål", tal vid Humboldtuniversitetet, maj 2000. Återgivet i Petersson, Olof (red.). 2000. *Från Fischer till Giscard*. Stockholm: SNS förlag.
- Golub, Jonathan. 1999. "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community", *International Organization*, nr. 4, s. 733–764.
- Greenwood, Justin & Mark Aspinwall (red.). 1998. *Collective Action in the European Union*. London: Routledge.
- Gustavsson, Sverker. 2002. "Demokrati, legitimitet eller sakpolitik", i *Europaperspektiv – årsbok för svenska Europaforskning 2002*. Stockholm: Santérus förlag.
- Hayes-Renshaw, Fiona & Helen Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. London: Macmillan Press Ltd.
- Held, David. 1987. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

- Hix, Simon. 1998. "The Study of the European Union II: the 'New Governance' Agenda and Its Rival", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nr. 1, s. 38–65.
- Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Hix, Simon & Christopher Lord. 1997. *Political Parties in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
- Jospin, Lionel. 2001. "Ett utvidgat EU:s framtid", tal inför den utländska presskåren, Paris, maj 2001. Återgivet i Petersson, Olof (red.). 2000. *Från Fischer till Giscard*. Stockholm: SNS förlag.
- Karlsson, Christer. 2001. "Utökad tillämpning av majoritetsbeslut – frälsning eller undergång?". *Europaperspektiv – årsbok för svensk Europaforskning 2001*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Karlsson, Christer. 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lodge, Juliet. 1994. "The European Parliament and the Authority-Democracy Crisis", *Annals*, 531, s. 69–83.
- Mazey, Sonia & Jeremy Richardson. 1997. "The Commission and the Lobby", i Edwards, Geoffrey & David Spence (red.), *The European Commission*. London: Cartermill International Ltd, s. 178–198.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Göran. 2001. Tal vid Humboldtuniversitetet, oktober 2001. Återgivet i Petersson, Olof (red.). 2000. *Från Fischer till Giscard*. Stockholm: SNS förlag.
- Pharr, Susan J. & Robert D. Putnam (red.). 2000. *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham Publishers Inc.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. 2000. *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* New York: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Schumpeter, Joseph. 1952 (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Weiler, J. H. H. 1999. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Williams, Shirley. 1991. "Sovereignty and Accountability in the European Community", i Keohane, Robert O. & Stanley Hoffmann. *The New European Community*. Boulder Westview Press, s. 155–177.

Sammanfattning

Hur väl fungerar våra invanda föreställningar om vad demokrati och folkvälde är, när politiken blir allt mer internationaliserad?

Det har hävdats att en definition av demokratins innebörd aldrig kan vara universell.

Istället menar man att förståelsen och användbarheten av en sådan definition är beroende av det politiska landskap för vilken definitionen ska gälla.

Utifrån detta resonemang har författaren analyserat två vanliga demokratidefinitioner:

- "att demokrati innebär att den offentliga makten utövas av personer som väljs i allmänna och fria val"
- "att de personer som berörs av ett politiskt beslut också ska kunna delta i den demokratiska procedur som föregår samma beslut"

Båda formuleringarna kritiserar av författaren. Definitionerna lämpar sig dåligt för att spegla demokratins problem och möjligheter i en internationaliserad värld.

Den första definitionen fungerar bättre i ett nationellt än ett internationellt sammanhang. Den svenska representanten i ett internationellt organ är ofta utsedd av regeringen, som ju endast representerar en av flera nationella åsiktsgrupper. Detta innebär att den representerade svenska åsikten aldrig behöver brytas med andra svenska åsikter.

Den andra definitionen är också den problematisk ur ett internationellt perspektiv. Vi i Sverige berörs av andra länders beslut om miljöutsläpp, ekonomi och kommunikationer. Men har vi rätt att vara med och påverka deras beslut? Är det avgörande för demokratin att vi har den rätten?

Utifrån den internationella politikens verklighet presenterar författaren egna förslag på definitioner av demokrati.

Uppsatsen avslutas med en hypotes om vilka samhällsgrupper som kan tänkas stödja/motarbete en internationalisering av politiken.

2 Demokratins former i den internationella politiken och EU

Hans Agné

Inledning

En av samtidens stora politiska utmaningar består i att utveckla demokratiska former som fungerar på en internationell nivå.¹ Särskilt uppenbart är detta inom EU. Ingen annan internationell organisation har ett så omfattande och direkt inflytande över enskilda människor, och som en följd av att samarbetet fördjupas och sträcker sig över allt fler områden skärps kraven på att de politiska besluten ska fattas i demokratisk ordning. Det så kallade framtidskonventet är bara det mest välkända av alla diskussionsfora som just nu måste ta ställning till frågan om och hur internationellt politiskt beslutsfattande skulle kunna utformas i överensstämmelse med folkstyrelsens principer.

Men hur hittar man en form som förverkligar demokratin inom den internationella politiken?

Att så mycket akademisk och offentlig kraft ägnas denna fråga pekar på att det knappast finns något enkelt svar. Förklaringen är delvis historisk. Både som teori och praktik har den representativa demokratin utvecklats mot bakgrund av en nationalstat. När resonemang har lagts fram om demokratins möjligheter och begränsningar, exempelvis ifråga om vilken typ av beslutsdelegering som är demokratiskt acceptabel och vilka sektorer av samhället som ett folkvalt parlament bör kontrollera, har de konkreta exemplen vanligen hämtats från hur enskilda länder styrs. Vad den politiska teorin däremot tills nyligen inte har sysselsatt sig med är att förstå demokratin i en internationaliserad värld, där det inte

¹ Kjell Goldmann, Daniela Floman och Johan Lantto har bidragit med värdefulla kommentarer på artikelmanuskriptet, samtidigt som ingen av dem haft tillräckligt inflytande för att kunna ta ansvar för de brister som återstår.

finns något entydigt maktcentrum och där enskilda staters autonomi påverkas av komplexa och gränsöverskridande beroendeförhållanden, på områden som ekonomi, teknik, juridik och politik. Det är alltså knappast överraskande att frågan om demokratins former i den internationella politiken ger upphov till en del svårigheter. Man befinner sig på ett område som nyligen har börjat undersökas och där det saknas etablerade utgångspunkter.

Att det saknas etablerade utgångspunkter är förstås inget argument för att undvika frågan om den internationella demokratins former, snarare tvärtom, men det begränsade utrymmet för den här uppsatsen gör att bara en aspekt kommer att behandlas. Jag ska försöka påvisa hur en del formuleringar som syftar till att precisera vad som är demokratiskt relevant kan vara olika träffande, beroende på om de används för att förstå ett nationellt eller ett internationellt politiskt system. De formuleringar som undersöks utgår från två klassiska demokratiproblem, med förhoppningen att detta ska underlätta jämförelser mellan internationell och nationell politik. Det första är *representationsproblemet*, eller frågan om hur den offentliga maktutövningen kan genomsyras av medborgarnas uppfattningar även om deras politiska deltagande begränsar sig till allmänna val. Det andra är *inklusionsproblemet*, eller frågan om vilka personer som ska få delta i politiska procedurer som till exempel allmänna val. På båda punkterna tar jag ställning till vilken betydelse skillnaden mellan internationell och nationell politik har och vilken justering av etablerade demokratiformuleringar som den skillnaden eventuellt föranleder.

På vilket sätt kan då en sådan undersökning belysa den mer övergripande frågeställningen om den internationella politikens demokratiska former?

Ett påstående som till exempel "demokrati innebär att den offentliga makten innehas av folkvalda representanter" är inte nödvändigtvis lika användbart eller rättvisande i en internationell som i en nationell politisk kontext. Vad som i ett sammanhang är en från demokratisk synpunkt viktig institution kan i ett annat sammanhang vara ett mera betydelselöst politiskt förhållande, som dessutom kanske inte går att påverka.² Något liknande gäller för de teoretiker som försöker utarbeta en generell uppfattning om vad demokrati är och som hoppas att deras teorier ska accepteras oavsett i vilken kontext de appliceras. Alla tvingas de göra

² Jag återkommer senare i uppsatsen med några exempel på hur en institutions demokratiska betydelse kan vara kontextberoende.

antaganden som inte är lika motiverade i alla sammanhang, och ibland glömmer de att formulera antaganden som förefaller självklara i ett sammanhang men som kan vara problematiska i ett annat.³ Därför är det betydelsefullt att granska formuleringar som gör anspråk på att precisera vad som är demokratiskt relevant, i synnerhet när diskussionen om demokrati rör sig från ett nationellt till ett internationellt sammanhang. Annars riskerar man att den internationella politikens demokratiska problem reduceras till sina mest näraliggande nationella motsvarigheter, vilket på ett onödigt sätt begränsar språkets förmåga att formulera nya demokratiska möjligheter. Att reflektera över sina egna och andras föreställningar om demokrati innebär alltså att man vidareutvecklar de intellektuella redskap som behövs för att utforma politiska institutioner.

Kanske behöver det inledningsvis också understrykas att denna ansats i princip är öppen för olika slutsatser. En möjlig slutsats kan bestå i rekommendationen att en ny demokratidefinition bör etableras, och som en följd av detta också en ny uppfattning om hur politiska institutioner och praktiker bör utformas för att vara demokratiska. En mindre radikal slutsats kan bestå i att vissa formuleringar om demokratis innebörd konstateras vara mer relevanta i ett internationellt sammanhang än i ett nationellt. En likaså möjlig slutsats kan vara att de formuleringar och föreställningar om demokratis innebörd som har etablerats i en nationell kontext är lika användbara, för samma syften, i en internationell kontext. Att belysa demokratis innebörd med insikter från studiet av internationell politik innebär alltså inte att man på förhand har bestämt sig för att förkasta någon specifik föreställningar om vad demokrati är, men däremot att man är beredd att göra så om diskussionen skulle leda fram till argument som motiverar en sådan förändring.

Innebörden av internationell politik

För att kunna undersöka den internationella politikens demokratiska problem och möjligheter måste man ha åtminstone en preliminär aning om vad som menas med demokrati och internationell politik, även om en mer exakt uttolkning bör avgöras först mot bakgrund av de konsekvenser som framträder när begreppen

³ I ett opublicerat konferenspaper (Agné 2001:18-29) utvecklar jag ett exempel på en sådan demokratiteoretisk glömska.

appliceras i varandras sammanhang. Olika uppfattningar om vad demokrati innebär kommer jag att introducera efterhand, medan innebörden av internationell politik behandlas samlat i det här avsnittet.

För att förstå vad internationell politik är, och separera den från dess nationella motsvarighet, är det vanligt att först backa ett steg och fråga sig vad en stat är. Enligt en traditionell och förenklad men i det här sammanhanget ändå fullt användbar uppfattning utgörs en stat av en organisation med våldsmonopol över ett visst territorium, vars legitimitet erkänns av statens medborgare och andra stater.⁴ Av detta följer att man åtminstone i princip kan skilja mellan, å ena sidan, sådan politik som bedrivs av en enskild stat på dess eget territorium och med avseende på samma stats medborgare och, å andra sidan, den politik som bedrivs på flera staters territorium och med avseende på flera staters medborgare. Med den utgångspunkten kan man sedan föreslå att vad staten är inblandad i på sitt eget territorium och med sina egna medborgare kallas "nationell" politik och det som flera stater är inblandade i kallas "internationell" politik.⁵

Denna realpolitiska skillnad mellan nationell och internationell politik återspeglas också i det juridiska regelverket kring hur politiska beslut fattas. Inom statsrätten, som bland annat reglerar förhållandet mellan en stat och dess medborgare, är de demokratiska staternas princip att varje medborgare eller representant har en röst och att majoriteten faller utslaget om det skulle förekomma olika beslutsalternativ. Inom folkrätten, som reglerar förhållandet mellan stater, finns det ingen skillnad mellan hur demokratiska och odemokratiska stater fattar sina beslut, och den allmänna beslutsprincipen brukar formuleras så att varje stat har en röst och att beslut fattas med enhällighet.

Denna vanligt förekommande beskrivning av folkrättens beslutsprincip är dock något vilseledande, eftersom den är korrekt enbart när det gäller beslut att avvika från *status quo*. Beslut att tvärtom bevara *status quo* fattas inom folkrätten, inte med enhällighet, utan med rätt för varje inblandad stat att tvinga samtliga andra till lydning. Tag som exempel de förhandlingar som ledde fram till

⁴ Weber, [1922] 1978.

⁵ Samma distinktion kan också formuleras utifrån ett organisationsperspektiv. Den internationella politiken sägs då vara anarkiskt organiserad, i betydelsen att den saknar en högsta myndighet och lämnar till staterna och andra aktörer att klara sig själva, medan den nationella politiken sägs vara hierarkiskt organiserad, i betydelsen att staten utgör en högsta myndighetsnivå med kapacitet att styra övriga aktörer. Se Waltz, 1979.

att Europeiska rådet i Nice 2000 enades om ett nytt EU-fördrag. Alla staterna måste vara överens för att det nya fördraget ska kunna träda i kraft. Detta märktes först under själva toppmötet då olika länder väntade fram till morgontimmarna på att olika andra länder skulle ge upp diverse krav, men också i den efterföljande ratificeringsfasen vars mest spektakulära händelse var att Irland röstade nej till fördraget i en första folkomröstning, vilket om inget ändras stoppar det nya fördraget.⁶ Men detta exemplifierar också att samtidigt som det krävs enhällighet för att besluta att inrätta ett nytt fördrag så räcker det att en enda stat föredrar att behålla tidigare fördrag för att det alternativet ska beslutas och förbli gällande rätt. Om man anser sig behöva en samlad benämning på dessa olika beslutsregler vore det mer rättvisande att tala om "enhällighet-envälde" snarare än "enhällighet".

I förbigående kan man lägga märke till en demokratisk konsekvens av denna beslutsmetod. Eftersom folkrättens beslutsregler för att förändra är strängare än de som används för att bevara ges konservatismen ett större genomslag än motsatta ideologier, som radikala varianter av liberalism och socialism.⁷ Därmed avviker folkrättens beslutsregler från en vanlig demokratisk föreställning, nämligen att beslutsregler ska vara neutrala mellan olika ideologier.⁸ Vad detta illustrerar är att folkrätten syftar, inte till att förverkliga ett demokratiskt politiskt beslutsfattande, utan till att skydda staternas suveränitet. Att folkrätten kräver enhällighet för att ändra men inte för att bevara *status quo* garanterar ju att ingen stat på sitt eget territorium tvingas implementera en politik som staten själv har röstat emot, vilket svarar väl mot det maktförhållande som definierar staten, men däremot inte mot den demokratiska principen att folkflertalet avgör ett beslut oavsett beslutets innehåll.

⁶ Texten har författats innan den andra folkomröstningen genomfördes i Irland, vilken resulterade i ett "ja" till Nicefördraget.

⁷ Goldmann (kommande) gör en skenbart motsatt bedömning när han säger att konservatismen är svärförenlig med uppfattningen att politiken bör internationaliseras eftersom internationaliseringen innebär att gamla och beprövade institutioner måste ge vika för nya. Med andra ord skulle det ligga mer i linje med konservatismen att behålla den nationella statsrätten än att låta alltmer politik avgöras inom den internationella folkrätten. Men Goldmanns bedömning är bara skenbart oförenlig med den som jag gör ovan. Min analys handlar om beslutsfattandet inom internationell politik medan Goldmanns gäller den förändringsprocess som leder fram till internationellt politiskt beslutsfattande givet att det inte redan är etablerat. Det är inget konstigt att dessa två olika saker kan förhålla sig till konservativ ideologi på två olika sätt.

⁸ Tingsten, 1945.

Hur väl passar då EU in i denna renodlade modell för vad internationell politik är och hur dess beslut fattas? Ett effektivt argument är att EU kvalificerar sig som en internationell organisation eftersom EU inte har något monopol på våldsutövning som erkänns av medborgare och andra stater. På den punkten är EU helt beroende av sina medlemsländer. Men självfallet skulle man kunna låta frågeställningen återspegla mer av den politiska praktiken och därmed bli mer komplicerad. Man kunde till exempel fråga sig vad som gäller för en EU-överenskommelse som måste ratificeras i de nationella parlamenten. Är de nationella parlamenten då aktörer inom den nationella eller den internationella politiken? Det är möjligt att man inför den typen av frågor tvingas erkänna att den definition av internationell och nationell politik som jag har presenterat inte kan ligga till grund för en helt skarp gräns mellan enskilda fall av de båda kategorierna. Men det skulle å andra sidan inte vara särskilt allvarligt för syftet med den här uppsatsen. Min avsikt är ju inte att klassificera olika konkreta fall av politik, utan att resonera om demokratins innebörd mot bakgrund av politik som alla kan vara överens om är *mer* internationell än annan politik, vilket inte kräver en skarp gräns mellan olika typer. Även den som vill beteckna EU som en stat skulle vara tvungen att erkänna att "EU-staten" liknar en internationell organisation mer än någon annan stat gör. På den grunden kan man också motivera studiet av EU utifrån ett internationellpolitiskt perspektiv, som ett komplement till exempelvis ett konstitutionellt eller ett jämförande federalistiskt.

Vi kan därmed gå vidare till att undersöka några vanliga demokratiföreställningar i ljuset av skillnaden mellan nationell och internationell politik inom EU.

Representationsproblemet: Vem ska delta i beslutsfattandet?

I samband med en del internationella toppmöten har det på senare år förekommit omfattande demonstrationer. Till största delen har protesterna varit fredliga, även om våldsamheter har fått större uppmärksamhet från journalister. Pressade av denna sociala rörelse har de statsministrar och presidenter som deltar i toppmötena ibland försvarat sig med en intressant replik, som jag tror mig minnas först användes av George Bush men som sedan har åter-

använts av bland andra Göran Persson.⁹ Fritt citerad ur minnet lyder repliken: Deltagarna på detta toppmöte är alla demokratiskt valda politiker!

Syftet med repliken torde vara att förklara att toppmöten är demokratiska och därför respektabla även för dem som inte delar mötesdeltagarnas politiska uppfattningar. Det skulle i så fall underförstå en demokratiföreställning hos de personer som utsäger respektive lyssnar till repliken, nämligen att *demokrati innebär att den offentliga makten utövas av personer som väljs i allmänna och fria val*.

Inom nationell politik är liknande formuleringar vanligt förekommande. Men nu är alltså sammanhanget inte längre bara nationellt utan också internationellt, och frågan inställer sig om den förskjutningen på något vis påverkar formuleringens rimlighet. Det enda svar som jag tror kan motiveras är att det finns en del demokratirelevanta skillnader mellan valda politiker i dessa olika sammanhang. Vidare förefaller skillnaderna leda till att formuleringen blir alltför generös när den används för att precisera vad som är demokratiskt relevant i ett internationellt politiskt system. Det är tesen i följande avsnitt, som också behandlar en i vissa avseenden bättre formulering av demokratis innebörd.

Demokrati som valda församlingar

En ibland bortglömd skillnad mellan valda församlingar i nationell och internationell politik är att de senare är mindre representativa för väljarnas uppfattningar. Bristerna i representativitet inom den internationella politiken beror på en kombination av faktorer. Varje stat förfogar som regel över endast en röst, och när enskilda stater förfogar över flera röster så förvaltas samtliga av landets regering. Tillsammans med parlamentarism eller presidentialism på nationell nivå innebär detta att bara ett intresse från varje land representeras i den internationella församlingen. De minoritetsgrupper vars uppfattningar inte ryms i det majoritetsdefinierade nationella intresset ges ingen representation i den internationella församlingen.¹⁰ Att

⁹ Från den svenske statsministern kunde repliken höras i SVT, Aktuellt sändningar i samband med EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001.

¹⁰ Enligt en del forskare är detta också en viktig förklaring till att den europeiska integrationen över huvud taget har ägt rum, eftersom systemet gynnar regeringarna, som ansvarar för internationella förhandlingar, på bekostnad av övriga inrikespolitiska aktörer. Se exempelvis Moravcsick, 1993:514 pp.

alla medlemmar i en politisk församling är demokratiskt valda garanterar alltså inte församlingens representativitet. För att allmänna val ska leda till åsiktsmässigt representativa församlingar krävs att i princip alla åsiktsgrupper kan ta plats i den politiska församlingen, vilket är fallet i nationella parlament men inte i internationella ministermöten. Detta är grunden till att åsiktsrepresentativiteten i internationella församlingar är påfallande svag.

Den bristande representativiteten i internationella församlingar får också en direkt konsekvens för åsiktsbildningen. Att väljas till en nationell politisk nivå innebär att man kommer in i en miljö där ett relativt stort urval politiska åsikter finns representerade, och där den som ställer sig bakom ett beslut måste kunna argumentera för sin bedömning gentemot vart och ett av de ideologiska perspektiv som finns representerade. Att däremot väljas till en internationell politisk nivå innebär att man kommer in i en miljö som har rensats från de kritiska synpunkter som artikuleras enbart av oppositionspartier i den nationella politiken. Detta är i sig demokratiskt problematiskt, oberoende av den internationella politikens bristande åsiktsrepresentativitet, eftersom det ofta anses ha en självständig demokratisk betydelse att politiska beslut föregås av fri åsiktsbildning och att existerande ideologiska skiljelinjer kan brytas mot varandra.¹¹ Med hänvisning till både representativitet och åsiktsbildning kan man alltså konstatera att formuleringen "demokrati innebär att den offentliga makten utövas av personer som väljs i allmänna och fria val" fångar in mer av demokratisk betydelse när den används i ett nationellt än i ett internationellt sammanhang.¹²

För att ytterligare illustrera skillnaden mellan valbarhet i nationell och internationell politik kan man föreställa sig den internationella principen i en svensk nationell kontext. Vi skulle kunna göra två liknelser, den ena mild och den andra sträng över den demokratiska betydelsen i att vara vald till att fatta internationella politiska beslut. Den milda liknelsen skulle innebära

¹¹ Detta betonades av Demokratiutredningen, som argumenterade för "en deltagardemokrati med *deliberativa* kvaliteter". (SOU 2000:1, sid. 23, min kursiv.) På denna punkt anslöt utredningen till typ av teoribildning som har dragit till sig mycket akademiskt intresse under de senaste femton åren (se till exempel Cohen 1998 eller Eriksen 1999).

¹² Möjligheten att få sin åsikt artikulerad på den plats där de offentliga besluten fattas försämras ytterligare av att sammanträden i internationella organisationer oftast sker bakom stängda dörrar, i synnerhet om det finns risk för meningsskiljaktigheter, det vill säga när något viktigt står på spel och medborgarna har som störst skäl att kontrollera hur deras valda politiker förvaltar givna mandat. Men detta förhållande är tillräckligt uppenbart för att inte behöva dryftas vidare på det här utrymmet.

att riksdagen byggs upp av kommunstyrelseordföranden från landets olika kommuner, på samma sätt som bara en minister från varje land har rösträtt på ett internationellt toppmöte. Ett sådant system låter kanske inte så avlägset ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar, men man ska då minnas att systemet torde förutsätta att valkretsarna är tämligen små, och definitivt inte så stora som hela länder. Den stränga liknelsen skulle innebära att det parti som vinner flest röster i hela riket tillåts förfoga över samtliga mandat i riksdagen, på samma sätt som bara det största partiet kan räkna med att få rösträtt när landet företräds i internationella organisationer. Detta antyder vad det i praktiken innebär att "vara demokratiskt vald politiker" i ett internationellt möte mellan ministrar. I jämförelse med nuvarande nationella representationer företräds färre minoritetsgrupper och spännvidden i den demokratiska åsiktsbildningen är mindre.

En utvecklad definition

Finns det då något bättre sätt att precisera det demokratiskt väsentliga inom internationell politik än att hänvisa till att beslutsfattarna är valda i allmänna och fria val? En enkel möjlighet vore att addera de aspekter som formuleringen tenderar att dölja när den används i ett internationellt sammanhang. Resultatet kunde bli något i stil med det följande, att demokrati sägs innebära

- att beslutsfattare väljs i allmänna och fria val,
- att beslutsfattarna är representativa för folket som helhet,
- att beslutsfattarna sammanträder och diskuterar med representanter för alla åsikter.

För att avhjälpa brister som ett konkret politiskt sammanhang (internationell politik) aktualiserar hos en viss föreställning om demokrati (demokrati som valda församlingar) adderas alltså de aspekter som föreföll viktiga men som inte nämndes i den ursprungliga formuleringen. Det är vad som görs i och med ovanstående tre punkter.

För att komma till rätta med problemet – att precisera det demokratiskt väsentliga inom internationell politik – ger adderingsstrategin emellertid inte ett helt tillfredsställande resultat. På goda grunder kan man hävda att en föreställning om demokrati blir sämre än den behöver vara så länge den begränsar sig till en upp-

räkning av allt som förefaller demokratiskt viktigt. Addering riskerar att leda till alltför långa listor utan att listan för den skull någonsin förklarar den mest grundläggande frågan, nämligen vad det är som avgör om ett politiskt förhållande ska föras upp på listan och därmed klassificeras som demokratiskt viktigt eller inte.¹³ En användbar föreställning om demokrati bör inte enbart låta rimlig när den formuleras. Den bör också skapa överblick i mängden av konkreta detaljer och våga fokusera på det som är särskilt grundläggande. Av flera olika skäl blir föreställningen annars svår-användbar, till exempel om den ska användas för att välja mellan olika handlingsalternativ. För det första kan skilda punkter om vad som är demokratiskt viktigt komma i konflikt med varandra. För det andra ger en lista över demokratiskt viktiga förhållanden mycket begränsad hjälp till den som ska ta ställning till ett politiskt förhållande som inte är bekant sedan tidigare. För det tredje är det knappast någon god hushållning med tidsmässiga och intellektuella resurser att läsa upp en lista med punkter varje gång som det demokratiskt väsentliga behöver uttolkas.

Adderingen behöver således kompletteras med en ytterligare strategi, som i brist på en bättre term kunde kallas "syntetisering". Detta innebär att i en mer samlad eller generell formulering fånga in det demokratiskt relevanta som ovanstående tre punkter pekar ut.¹⁴ Vad finns det för förslag på en sådan mer syntetiserad föreställning om demokrati?

Demokrati som ansvarsutkrävande

För att svara på frågan kunde man möjligen ta hjälp av en omfattande akademisk litteratur om det så kallade demokratiska underskottet i EU. Denna har till stor del ägnat sig åt att hitta träffande formuleringar för att beskriva det demokratiskt väsentliga i den politiska verklighet som EU representerar, samt att anmärka

¹³ Risken för oöverskådligt långa listor över det som är demokratiskt viktigt förefaller kanske överdriven mot bakgrund av att den ovanstående listan är begränsad till tre punkter. Problemen blir emellertid ohanterliga så fort man försöker göra en mer systematisk studie, inkluderande både fler demokratiaspekter, till exempel frågor om opinionsbildningens mekanismer och medborgerliga rättigheter, och fler konkreta sammanhang i vilka de olika aspekterna kan förefalla mer eller mindre motiverade.

¹⁴ Inom en mer omfattande demokratisk teori skulle man inte vara begränsad till dessa tre punkter. Istället skulle man kunna överväga formuleringar som separerar de tre punkterna och syntetiserar dem med andra. Den möjligheten finns det dock inte utrymme att utveckla här.

på hur EU i otillräcklig utsträckning svarar upp mot sådana krav. Mitt eget intryck från denna litteratur är att den i påfallande liten grad har förts i termer av att makthavare väljs eller inte väljs. En mer populär formulering för att precisera det demokratiskt väsentliga har utgått från ansvarsutkrävandet.¹⁵ Det demokratikrav som då formuleras är att folket eller dess valda representanter ska kunna utkräva makthavarnas ansvar för fattade beslut. Det betyder att makthavarna måste försvara sina beslut i en offentlig diskussion och vara tvungna att lämna sina poster om folket eller dess representanter så önskar.

Är föreställningen om ansvarsutkrävande den som vi söker? Om så är fallet måste den fånga in de ovanstående tre punkterna om representation på internationell nivå. Eller uttryckt något mera precist: de tre punkterna ovan måste var för sig utgöra nödvändiga villkor för ett fungerande ansvarsutkrävande. Är detta fallet? Mitt svar är försiktigt positivt. Ett demokratikrav i termer av ansvarsutkrävande förefaller mer träffande än ett som formuleras i termer av valbarhet. Det är svårt att föreställa sig hur folket skulle kunna utkräva makthavarnas ansvar med mindre än att hela folket eller dess representation, oppositionen inklusive, debatterar och tar ställning till makthavarnas beslut.

Jag lutar alltså åt att det demokratiskt väsentliga inom internationell politik preciseras bättre genom formuleringen att "makthavarnas ansvar ska kunna utkrävas" än genom formuleringen att "beslutsfattarna är valda i allmänna och fria val". Ett byte från den senare till den förra formuleringen skulle dock få politiska implikationer. Den replik från pressade ministrar och presidenter som bildade utgångspunkt för detta avsnitt – påståendet att deltagarna på internationella toppmöten alla är demokratiskt valda politiker – skulle inte oproblematiskt kunna översättas till en formulering i termer av ansvarsutkrävande och fortsätta låta rimlig. Även om deltagarna i internationella toppmöten alla är demokratiskt valda politiker så kan varken folket eller deras representanter utkräva ansvar av själva toppmötet. På internationell nivå, inklusive den europeiska, finns ju inga direktvalda församlingar med befogenhet att avsätta hela toppmöten. Detta är det avgörande, så länge man erkänner att ett toppmöte har en viss makt att bestämma vilken politik som kommer att implementeras.

¹⁵ Exv. Agné, 1998; Goldmann, 2001; Gustavsson, 1998; Karlsson, 2001; Lord 1998.

När detta väl är fastlagt kan frågan också kompliceras en aning. Det är sant att den internationella politikens ansvarighetsproblem dämpas om de ministrar som deltar i toppmöten kan avsättas nationellt. Men det är också sant att detta förhållande inte upphäver problemet. Att ansvar kan utkrävas inom den nationella politiken gör inte automatiskt att ansvar också kan utkrävas för den politik som nationellt ansvariga personer utformar genom internationella överenskommelser, om vi håller fast vid att internationella organisationer har en egen maktbas som är oberoende av staterna. Här är det viktigt att skilja mellan beslut att bevara och att förändra *status quo*. När det gäller beslut att bevara *status quo* kan en enskild toppmötesdeltagare inte över huvud taget hållas nationellt ansvarig för vad ett toppmöte gemensamt har beslutat, i det fall deltagaren verkade för en förändring som blockerades av någon annan. Medborgarna i det land som toppmötesdeltagaren representerar ges i den situationen ingen garanti för att de allmänna valen kommer att göra det möjligt att rösta bort en förespråkare för beslutet att bevara *status quo*.¹⁶ Observera att detta skiljer internationellt fattade beslut att bevara *status quo* från nationella motsvarigheter. Eftersom de stora partierna finns representerade i den nationella politikens alla valkretsar, och beslut att bevara *status quo* inte kan tvingas fram av enskilda politiker utan kräver en majoritet, går det inom den nationella politiken alltid att hitta ett parti eller en vald politiker som har röstat för att bevara *status quo*, och därefter välja att inte rösta på det partiet eller den personen. När det gäller beslut att tvärtom förändra *status quo* går det visserligen att i någon mening hålla en deltagande minister i ett internationellt möte ansvarig med hjälp av de nationella politiska procedurerna, eftersom sådana beslut kräver alla deltagares aktiva stöd. Men denna möjlighet till ansvarsutkrävande är minimal och demokratiskt otillräcklig. Vetskapen att internationella beslut om förändring av *status quo* enbart kan åstadkommas med enhällighet gör att ingen mötesdeltagare tvingar till sig det inflytande som skulle krävas för att hon eller han skulle kunna hållas ansvarig i den utsträckning som medborgare i demokratiska stater kan kräva.¹⁷

¹⁶ Detta är till exempel fallet för brittiska medborgare som är missnöjda med EU:s jordbrukspolitik, som ju implementeras också i Storbritannien. Att utkräva de brittiska politiska partiernas ansvar för det under lång tid verkande beslutet att behålla den nuvarande jordbrukspolitiken inom EU vore orimligt eftersom de sedan lång tid är motståndare till densamma.

¹⁷ Till exempel vore det knappast meningsfullt att utkräva den svenska regeringens ansvar för innehållet i det fördrag som föreslogs i Nice 2000, eftersom dess inflytande inte kan ha varit särskilt stort, givet att den föredrog att förändra snarare än att bevara *status quo*.

Också när det gäller beslut att förändra *status quo* finns det alltså en tydlig demokratiskillnad mellan nationell och internationell politik. Om enkel majoritet hade varit beslutsregeln för att förändra *status quo* inom den internationella politiken, på samma sätt som inom demokratisk nationell politik, så skulle en internationell majoritetsgrupp inte behöva kompromissa med varje mötesdeltagare. Det skulle i sin tur innebära ett majoritetsgruppen fick ett tillräckligt stort inflytande över politiken för att det skulle vara demokratiskt meningsfullt att utkräva dess ansvar.

Skillnaden mellan att definiera demokrati som att valda politiker har makt, å ena sidan, och att makthavarnas ansvar ska kunna utkrävas, å den andra, har alltså betydande politiska implikationer. Det går inte att försvara toppmöten som politisk form med hänvisning till att besluten fattas med ansvar inför folket eller dess valda representanter. Demokratiskt tillräckliga procedurer för ansvarsutkrävande finns ännu så länge bara inom den nationella politiken.

Inklusionsproblemet: Vem ska kunna delta i allmänna val?

De föreställningar som hittills har diskuterats skulle kunna uppfattas som alternativa svar på frågan: Vem ska vara med och fatta beslut? Det ena svaret var att beslutsfattare ska vara personer som väljs i fria och allmänna val, det andra svaret var att beslutsfattare ska vara personer som svarar inför folket eller deras valda representanter. Men inget av svaren säger något om vilka personer som har rätt att delta i den nationella politikens mer primära beslutsfattande, nämligen de allmänna val som avgör vilka personer som ska bli politiska representanter. Också den frågeställningen får en delvis ny betydelse av politikens internationalisering, som jag behandlar i detta avsnitt.

Öppna gränser för påverkan

Alla någorlunda utarbetade uppfattningar om demokrati måste kunna svara på frågan om vem som ska få vara med och utforma vilken politik. Det kanske vanligaste svaret är att alla som berörs av ett beslut har rätt att delta i beslutsfattandet. Uppfattning hörs emellanåt i den allmänna debatten, men den är också vanlig bland

forskare. När Arend Lijphart beskriver principerna för den så kallade "konsensusmodellen för demokrati" menar han att: "the primary meaning of democracy is that 'all who are affected by a decision should have the right to participate in making that decision.'"¹⁸ När Michel Zürn undersöker vad han kallar denationaliseringens demokratiska utmaningar utgår han från att den demokratiska processen "consists of two components – a *democratic principle* – that is, every one affected by a decision should have a chance to participate – and a *deliberative principle* – any decision should be backed by arguments committed to values of rationality and impartiality."¹⁹ Ingen av dessa forskare gör någon kvalificering av vilken typ av påverkan som krävs för att den som påverkas av ett beslut ska ges en demokratisk rätt att delta i beslutsfattandet. Det förefaller alltså inte spela någon roll om påverkan är liten eller stor, positiv eller negativ, önskad eller oönskad, etcetera. Principformuleringen är generell, att de som påverkas av ett politiskt beslut har demokratisk rätt att delta i det beslutsfattande som föregår beslutet. Uttolkad i en representativ demokratisk kontext innebär principen att de som berörs av ett politiskt beslut har demokratisk rätt att (bland annat) delta i de allmänna val som föregår och i någon mån avgör beslutet.

I en värld där länderna är isolerade från varandra är det relativt enkelt att säga vad denna princip innebär i praktiken – den som bor på ett visst territorium får delta i de allmänna val som behandlar detta territoriums politiska problem och utesluts från de demokratiska procedurer som gäller andra territoriers politiska problem. Men i länder som har genomgått en stark internationaliseringsprocess fungerar inte den metoden. Innebörden av internationaliseringen skulle ju vara att individer på olika sidor om en nationell gräns knyts samman i komplexa nätverk och görs beroende av varandra, det vill säga att mer eller mindre alla individer påverkar varandra. Detta gäller inte bara internationaliseringen av politiskt beslutsfattande, utan också internationaliseringen av miljögifter, kommunikationsteknologi och ekonomi. Vad gäller medborgarnas val av sina representanter kunde den internationella politikens demokratiska problem därför renodlas enligt följande: den traditionella nationella demokratimodellen innebär att det egna territoriets medborgare fattar beslut om sig själva; men i en internationaliserad värld kan beslutens verkningar inte begränsas till det

¹⁸ Lijphart, 1984:21

¹⁹ Zürn, 2000:186

egna territoriets medborgare; alltså är det omöjligt att fatta demokratiska beslut i en internationaliserad värld utifrån den traditionella nationella demokratimodellen.

En möjlig lösning på problemet vore att försöka initiera en nationaliseringsprocess, så att medborgarnas beslut på nytt kunde begränsas till det egna territoriet. Men med tanke på utvecklingen inom bland annat kommunikationsteknologin och hur mycket ansträngningar som fortfarande läggs ned på att exempelvis avreglera handeln mellan stater utgör en sådan lösning inget realistiskt alternativ; enligt många skulle nationell isolering inte heller vara önskvärt eftersom det finns så mycket att vinna på samarbete över gränserna – ekonomiskt, kulturellt, säkerhetsmässigt, etcetera. En annan teoretiskt möjlig lösning skulle vara att världens alla länder går med i en gigantisk federation, med ett enda parlament inför vilket en enda världsregering är ansvarig. Men eftersom det idag inte finns ens tendenser till politiskt stöd för en sådan omvälvning av det världspolitiska systemet låter förslaget mest som en tankelek. Den ursprungliga svårigheten, att i en internationaliserad värld förverkliga demokratins mål, finns alltså kvar. Av de två lösningarna framstår den ena som orealistisk och den andra som orealistisk och möjligen icke önskvärd.

Denna kollision mellan demokratin och den internationella politiken låter säkert dramatisk. Men är det en korrekt problembeskrivning? Är det en godtagbar precisering av demokratins innebörd att alla som påverkas av ett beslut också ska kunna delta i de allmänna val som föregår beslutet? Denna gång är mitt svar försiktigt negativt. Det finns en risk att likställandet av den internationella politiken med den nationella återigen kan ha lett till ett missförstånd, fast nu med en omvänd politisk konsekvens, att den internationella politiken felaktigt framstår som mindre demokratisk än vad den rimligen kan anses vara. Jag ska ge en bakgrund och några exempel.

Yttre påverkan och egna påverkansmedel – skilda faktorer

Så länge man håller sig inom den nationella politiken påverkas medborgarna i första hand av staten, som kan tvinga igenom sin linje med våld eller hot om våld. Detta följer av hur nationell politik definierades i ett tidigare avsnitt. Oavsett hur mycket universitetslärarna eller lantbrukarna protesterar mot den ena eller

andra reformen så kan staten i de allra flesta fall tvinga igenom sin linje (med folkmajoritetens stöd så länge vi tänker oss en demokratisk stat). Inom den internationella politiken bygger påverkansmetoden inte i samma utsträckning på våld eller hot om våld, utom i det undantagsfall som utgörs av krig. Den påverkan som bygger upp internationell politik är i stor utsträckning en följd av statens eget val att exponera sitt territorium för yttre påverkan. Detta märks också i politikens beslutsregler. Beslutsregeln "enhällighet-envælde" gör att staten kan avskärma sig från yttre påverkan mer än vad beslutsregeln "enkel majoritet" tillåter minoriteter inom staten att avskärma sig ifrån dess påverkan. Den föreställning som formulerats ovan – att alla som påverkas av ett beslut ska kunna delta i de allmänna valen – måste därför allra minst sägas vara mer rimlig mot bakgrund av den nationella politikens hårdare påverkansmetoder, än mot bakgrund av den internationella politikens mjukare. Detta kan belysas vidare med hjälp av några exempel på politik som inte uppfyller ovanstående formulerings krav på inklusion men som ändå skulle kunna vara i linje med demokratin.

Ett illustrativt exempel kan hämtas från demokratiseringen av Sydafrika i början av 1990-talet. Demokratiseringen stöddes aktivt av det internationella samfundet, som använde många olika medel för att påverka, bland annat ekonomiska, diplomatiska och kulturella. Demokratiseringen var självfallet inte huvudsakligen en effekt av det internationella trycket mot apartheidregimen, men lika självfallet är att stödet till bland annat ANC åtminstone inte begränsade den Sydafrikanska demokratin. Ändå tilläts ingen Sydafrikan delta i fattandet av de internationella beslut som medverkade till att hela det sydafrikanska samhället omdanades. I det här fallet verkar det alltså som om demokratin inte led några förluster på grund av att personer påverkades av beslut som fattats utanför deras nationella gränser och som personerna själva inte getts någon rätt att delta i utformandet av.

En liknande insikt kunde göras angående de TV-sändningar som går att se på båda sidor om en nationell gräns, till exempel i regionen Köpenhamn-Malmö. Dessa sändningar påverkar informations- och underhållningsmöjligheterna i båda länderna, även om bara svenska medborgare kan delta i beslutsfattandet om de svenska sändningarna, genom att delta i allmänna val, och bara danska medborgare på samma sätt kan delta i beslutsfattandet om de danska sändningarna. Likväl förefaller det orimligt att betrakta

denna effekt av TV-sändningar som ett demokratiskt problem, eftersom den ju erbjuder medborgare i båda länderna ytterligare en källa till information, som i många fall är relevant också för det egna samhället.

En möjlig insikt från de här exemplen är att "den som påverkas av ett beslut ska kunna delta i beslutsprocessen" är en mindre lyckad formulering om den syftar till att precisera demokratins innebörd.²⁰ Formuleringen leder till att ovanstående exempel på internationell policy måste betraktas som demokratiskt problematiska, vilket är kontraintuitivt. Vidare kunde man argumentera för att frågan om vem som ska innefattas i beslutsprocessen inte alls bör avgöras mot bakgrund av hur någon påverkas av andra människor eller sin omgivning. Vad en demokrat i sin politiska gärning torde vara ute efter är inte att "befria sig" från andra människors påverkan eller från naturens begränsningar. Snarare vill en demokrat kunna bestämma över sin egen utveckling tillsammans med andra, under specifika politiska former. Och dessa båda saker – frihet från yttre påverkan och möjlighet att bestämma sin politiska utveckling – har inga givna samband med varandra. Det Sydafrikanska fallet visar att man ibland kan öka sin möjlighet att tillsammans med andra bestämma sin politiska utveckling just genom att påverkas av en makt som man inte har möjlighet att kontrollera.

Men finns det då någon mer träffande formulering än att demokrati skulle innebära att "den som påverkas av ett beslut också ska kunna delta när beslutet fattas"? En möjligen bättre formulering vore att "de personer ska ges rätt att delta i allmänna val vars deltagande mest stärker den politiska autonomin för alla personer, både dem som innesluts och dem som utesluts". Denna formulering har fördelen att fokusera på något demokratiskt väsentligt, politisk autonomi, det vill säga folkets kapacitet att kollektivt bestämma sin egen utveckling.²¹ Samtidigt utesluter den inte på förhand någon specifik organisation av till exempel ekonomi och politik i territoriellt olika stora enheter; huruvida demokratin fordrar att ekonomins och politikens internationalisering bör följas åt blir med denna utgångspunkt en öppen empirisk fråga, snarare än logisk följd av demokratidefinitionen. En från

²⁰ I Agné 2001 finns vad jag uppfattar som en mer tvingande argumentation för samma ståndpunkt.

²¹ Ett något mer komplicerat men samtidigt mera intuitivt och användbart autonomibegrepp utvecklas i Agné 2002.

moralisk synpunkt möjlig nackdel är att principen kan rekommendera att enskilda personers del i en kollektivt utövad autonomi offras för flertalets. Men frågan är om det finns något skäl för att en demokratiskt sanktionerad handling alltid måste vara en moraliskt riktig handling. Demokratiteori och moralteori kan uppfattas som två olika saker.

Detta resonemang belägger inte att man omedelbart kan sluta oroa sig för problemet att internationell politik utesluter människor från politiskt deltagande på odemokratiska grunder. Men det belägger att problemet inte bör beskrivas som gjordes utifrån demokratiföreställningen att alla som påverkas av ett beslut ska kunna vara med och fatta beslutet. Närmast pekar resultatet på att frågan om demokrati och internationalisering bör undersökas vidare med utgångspunkt i hur demokratins olika beståndsdelar – däribland politisk autonomi – förändras under perioder av internationalisering och re-nationalisering. Frågan om demokratins förhållande till internationell politik både kan och bör undersökas empiriskt.

En hypotes

En del av resonemangen i den här uppsatsen skulle kunna sammanfattas i en hypotes om vilka grupper som kommer att bjuda starkast motstånd, respektive ge starkast stöd till, politikens internationalisering. Tre iakttagelser, från vart och ett av uppsatsens tre övergripande avsnitt, lägger grunden.

Att beslutsprinciperna inom den internationella politiken gör det lättare att bevara än att förändra *status quo* ger den konservativa ideologin en fördel gentemot radikala varianter av liberalism, feminism, socialism, med flera ideologier, eftersom bara konservatismen har en inbyggd värdering av den politik som är eller har varit.

Att internationellt politiskt beslutsfattande som regel ger varje stat en röst och att staten som regel representeras av regeringen ger den som sympatiserar med ett regeringsparti en fördel inom den internationella politiken; den nationella oppositionen, som inte ryms inom det majoritetsdefinierade nationella intresset, saknar formell representation och makt på den internationella nivån.

Det är uppenbart att politikens internationalisering har inneburit att människor påverkas av beslut som de inte kan vara med att

utforma genom allmänna val. Emellertid är det inte helt klart hur demokratiskt allvarligt detta är. Viktigare än att delta i det beslutsfattande som påverkar en själv torde – om man tvingas välja – vara att kunna delta i en sådan utsträckning att man tillsammans med andra maximalt kan styra den politiska utvecklingen.

Med utgångspunkt i de här iakttagelserna kan man förvänta sig att finna störst stöd för politikens internationalisering bland personer som (i) har en dragning åt konservatism och (ii) sympatiserar med ett parti i regeringsställning och som (iii) på oklara grunder känner sig tillräckligt delaktiga i politikens utformning. Omvänt gäller att man kan förvänta sig finna starkast motstånd mot internationaliseringen bland personer som (i) har en dragning åt radikala politiska förändringar och (ii) sympatiserar med politiska partier utanför regeringen och som (iii) på oklara grunder känner att de inte i tillräcklig grad kan delta i det politiska beslutsfattandet.

Abstract

This article starts from the problem of how can be developed forms for democratic decision-making at an international political level, for instance in the EU. It is argued that the accuracy of a formulation that claims to define democracy and its various forms is not universal. Instead, the accuracy of such formulations depends on the political context in which they are made. This is supported, in the article, by an investigation of two common formulations: that democracy means that power is exerted by persons elected in general elections; and that democracy means that all those affected by a political decision have a right to participate in the general elections leading up to that decision. Both formulations are criticized for missing fundamental notions in democratic theory, which is revealed when considering their practical implications in an international political context. Having worked out the critique of the two formulations, the article also proposes some more adequate propositions aiming to define democracy, while accounting for the conditions of international politics. The discussion is summed up by a hypothesis predicting from what social groups one may expect support or resistance to the internationalization of politics.

Referenser

- Agné, Hans 1998. "Demokrati på europeisk nivå" i Agné, Hans, Lundström, Mats, Majone, Giandomenico, Scharpf, Fritz 1998. *Demokrati på europeisk nivå?* Stockholm: Fritzes. SOU 1998:124.
- Agné, Hans 2001. "Two Dogmas of Democratic Theory and Internationalisation." Paper presented at the Association for Swedish Political Scientist's meeting in Gotheburg, 7-9 oktober 2001.
- Agné, Hans 2002. "A conceptualisation of democratic autonomy in context of internationalisation in Europe". Paper presented at the ECPR pan-european conference, 26-28 september 2002, Bordeaux.
- Cohen, Joshua 1998. "Deliberation and democratic legitimacy" i Goodin & Pettit (red.) *Contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell.
- En uthållig demokrati*. Stockholm: Fritzes. SOU 2000:1.
- Eriksen, Erik Oddvar 1999. *Is democracy possible today?* Århus: Institut for Statskunskab, Aarhus universitet, Magtudredningen.
- Goldmann, Kjell 2001. *Transforming the European Nation-State*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Goldmann, Kjell (kommande, maj 2003). *Övernationella idéer. EU som ideologiskt projekt*. Stockholm: SNS.
- Gustavsson, Sverker 1998. "Varför överstat utan demokrati?" i Bernitz, Ulf. Gustavsson, Sverker och Oxelheim, Lars (red.) 1998. *Europaperspektiv. Årsbok 1998*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Karlsson, Christer 2001. *Democracy, Legitimay and the European Union*. Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen. Avhandling.

- Lijphart, Arend 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government In Twenty-One Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lord, Christopher 1998. *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield University Press.
- Moravcsick, Andrew 1993. "Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmental Approach" i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp.473–524
- Tingsten, Herbert 1945. *Demokratiens problem*. Stockholm.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Weber, Max 1978 [postumt utgiven första gången 1922]. *Economy and society: an outline of interpretive sociology. Volume 1*. Berkeley, California: University of California Press.
- Zürn, Michael 2000. "Democratic Governance Beyond the Nation-State" i *European Journal of International Relations*, vol. 6, no.3, pp.183–221.

Kommittédirektiv



Kommitté för debatt om Europeiska
unionens utveckling och framtid inför
2004 års regeringskonferens

Dir.
2001:35

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2001

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppdrag att

- stimulera en bred, offentlig debatt om Europeiska unionen (EU), särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar,
- skapa kontaktytor mellan den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder,
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

EU och framtidsfrågorna: Nice-förklaringen

I den förklaring om unionens framtid som antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 anges att en regeringskonferens skall sammankallas år 2004 för att överväga fördragsändringar som kan finnas nödvändiga i ljuset av den breda och djupa debatt om EU:s utveckling som enligt förklaringen skall inledas under innevarande år.

Förklaringen slår fast att 2000 års regeringskonferens beslutat om de institutionella förändringar som är nödvändiga för anslutning av de nu aktuella kandidatländerna och konstaterar att förberedelserna inför en kommande regeringskonferens inte skall hindra eller utgöra villkor för utvidgningsprocessen. Det framhålls

också att kandidatländerna skall kunna vara aktiva i förberedelserna och medverka i konferensen som deltagare eller observatörer.

En bred debatt med alla intresserade - nationella parlament, den politiska sfären, näringsliv, universitetsvärlden, representanter för det civila samhället osv. - skall uppmuntras. Det svenska och det belgiska ordförandeskapet ges i uppgift att, tillsammans med kommissionen och Europaparlamentet, föreslå lämpliga initiativ för processen.

Förklaringen understryker också att behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet liksom att föra dem närmare medborgarna skall beaktas. Som exempel på frågeställningar som skall behandlas anges:

- hur man kan upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsländerna mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen),
- vilken ställning den stadga om grundläggande rättigheter skall ha som proklamerades i Nice, i enlighet med Europeiska rådets beslut i Köln 1999,
- hur fördragen kan förenklas och göras tydligare och lättare att förstå, men utan att deras innebörd ändras,
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Sveriges förberedelser

Det är angeläget att en bred debatt föregår nästa regeringskonferens och att denna debatt inte begränsas till frågor som kan hanteras genom fördragsändringar. Förberedelserna skall också inriktas på att få en bred genomlysning av hur unionen fungerar. Legitimiteten i unionens arbete kan stärkas genom institutionella förändringar. Dagordningen för reformer bör ha ett innehåll som försöker ge svar på medborgarnas frågor.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs huvuduppgifter är att

- bidra till bred och öppen debatt samt ökad kunskap om EU och framtidsfrågorna,

- länka den svenska debatten till den i övriga Europa och vice versa,
- belysa och sammanställa aktuell debatt och aktuella frågeställningar.

Bred debatt och ökad kunskap

Det är av stor betydelse att kommittén genom sitt arbetssätt blir en katalysator för en bred, öppen och förutsättningslös debatt om EU:s utveckling och att ett brett deltagande i denna debatt stimuleras. Kommittén skall därför lägga tonvikt vid det första deluppdraget. Detta gäller särskilt i den inledande fasen, så att sedan ett växelspel mellan den allmänna debatten och kommitténs analysverksamhet kan uppstå. Det är viktigt att olika åsiktsriktningar kommer till uttryck.

Kommittén kan använda seminarier, skrifter, forskarrapporter och utfrågningar för att samla och sprida kunskap. För att särskilt försöka få med nya och större grupper i diskussionen om EU:s utveckling bör kommittén också arbeta via Internet och med uppsökande verksamhet samt samarbeta med enskilda organisationer, folkrörelser, folkbildningsorganisationer, bibliotek, nätverk etc. Kommittén skall vinnlägga sig om att informationsmaterial och den utåtriktade verksamheten över huvud taget blir så lättillgängliga och lättbegripliga som möjligt.

Det är därför angeläget att verksamhet bedrivs i olika delar av landet och att ungdomsgrupper nås t.ex. genom samarbete med ungdomsorganisationer och skolor. Lärdomar av samarbete med skolor kan dras av verksamheten under det svenska ordförandeskapet i EU. Bibliotekens erfarenheter av liknande verksamhet kan också tas till vara. Samarbete med biblioteken kan prövas för att t.ex. underlätta deltagande för dem som inte har tillgång till Internet.

En särskild webbplats på Internet skall inrättas. En sådan blir en viktig informationskälla för allmänheten och samtidigt ett av flera forum där debatten i sig kan föras. För att vidga kontaktytorna kan webbplatsen länkas till de webbplatser som med samma syfte sannolikt kommer att inrättas i andra medlemsländer och av EU:s institutioner. Webbplatsen kan även länkas till webbplatsen Demokratitorget. Kommittén skall sammanställa och hjälpa till att sprida kunskap om den debatt som förs via Internet.

I detta arbete skall kommittén samverka med den demokratidelegation som leder regeringens utvecklingsarbete Tid för demokrati.

Det är också angeläget att kommittén i detta arbete drar nytta av de erfarenheter och slutsatser som Demokratiutredningen redovisat i betänkandet SOU 2000:1.

I kontakt med debatten i övriga Europa

Kommittén skall också särskilt vinnlägga sig om att främja svenskt deltagande i debatten om framtidsfrågorna i övriga Europa. Den skall också verka för att debatten i andra länder och i EU:s institutioner når ut i den svenska debatten.

Den bör använda sig av de möjligheter som bjuds då för första gången samtliga berörda länder beslutat sig för att försöka stimulera en nationell och gemensam debatt om EU:s utveckling inför en regeringskonferens.

Webbplatsen kan användas för detta ändamål. Kommittén kan även inbjuda utländska experter och debattörer samt publicera utländska bidrag. Den kan även låta översätta och sprida egna rapporter eller annat material samt främja svensk medverkan i seminarier eller liknande i andra länder. För att ge bredd också i de alleuropeiska kontakterna bör vänortssamarbeten, vänskolor eller andra sådana nätverk inbjudas att medverka.

Aktuella frågeställningar

Kommittén skall belysa och sammanställa de frågor som lyfts fram i både den svenska debatten om EU:s utveckling och i debatten i andra medlemsländer och i kandidatländerna.

Kommittén bör i ett EU-perspektiv diskutera begrepp som konstitution, federation, subsidiaritet, legitimitet, medborgarinflytande, demokratisk kontroll, ansvarsutkrävande och öppenhet. Dessa frågor spelar redan en stor roll i svensk och europeisk debatt om EU. Det gäller även EU:s förhållande till omvärlden och samspelet mellan EU:s institutioner inbördes och mellan institutionerna och den nationella nivån.

Frågor som hänger samman med valdeltagandet i Europaparlamentsvalen bör diskuteras inför valet 2004.

I sammanhanget skall kommittén också diskutera avvägningen mellan olika samarbetsformer: traditionella överstatliga beslutsformer och mellanstatligt samarbete. Även nyare samarbetsformer kan tas upp till behandling. Det kan gälla t.ex. "den öppna samordningsmetoden" som används framför allt inom sysselsättnings- och arbetsmarknadsområdena. Ett annat exempel på nyare samarbetsformer är "närmare samarbete" där några medlemsländer går före inom ett verksamhetsområde.

Kommittén skall också belysa om svenska mål med samarbetet på enskilda sakområden kan främjas i regeringskonferensen - t.ex. miljö, livsmedelssäkerhet, konsumentintressen och budgetprocessen - och vad som kan göras för att samarbetet bättre skall motsvara de förväntningar som finns bland medborgarna. Även reformer som inte kräver fördragsändringar kan behandlas.

De fyra exemplen på frågor för regeringskonferensen som anges i Nice-förklaringen kan vara en utgångspunkt för kommitténs arbete eftersom de samtliga har bäring på de ovan nämnda bredare frågeställningarna. De rör också synen på förväntningar och ambitioner med EU-samarbetet och vad som inte bör bli föremål för detta samarbete.

Kommittén skall inte arbeta med förberedelser för en eventuell folkomröstning om Sveriges inträde i Ekonomiska och monetära unionen.

I sammanställnings- och analysarbetet skall kommittén samverka med den expertgrupp för EU-frågor som regeringen har beslutat att inrätta och med Demokratidelegationen. Kommittén skall beakta rapporter från EU-96-kommittén, Demokratiutredningen och Rådet för utvärdering av 1998 års val.

Övrigt

Kommittén skall belysa de aktuella frågorna och de svenska intressen som finns. Den skall även sammanfatta den nationella debatten.

Den har dock inte till uppgift att föreslå svenska ståndpunkter i regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast dessa. Detta hindrar inte att kommittén, när så är lämpligt, kan göra bedömningar som är av värde vid beredningen av svenska ståndpunkter.

Med tanke på uppdragets trefaldiga natur är inte en redovisning av uppdraget i form av ett samlat betänkande ändamålsenlig. I stället skall kommittén löpande publicera rapporter om de olika ämnena och den aktuella debatten.

Kommittén skall kunna knyta till sig referensgrupper.

Uppdraget skall vara slutfört när 2004 års regeringskonferens börjar.

(Statsrådsberedningen)