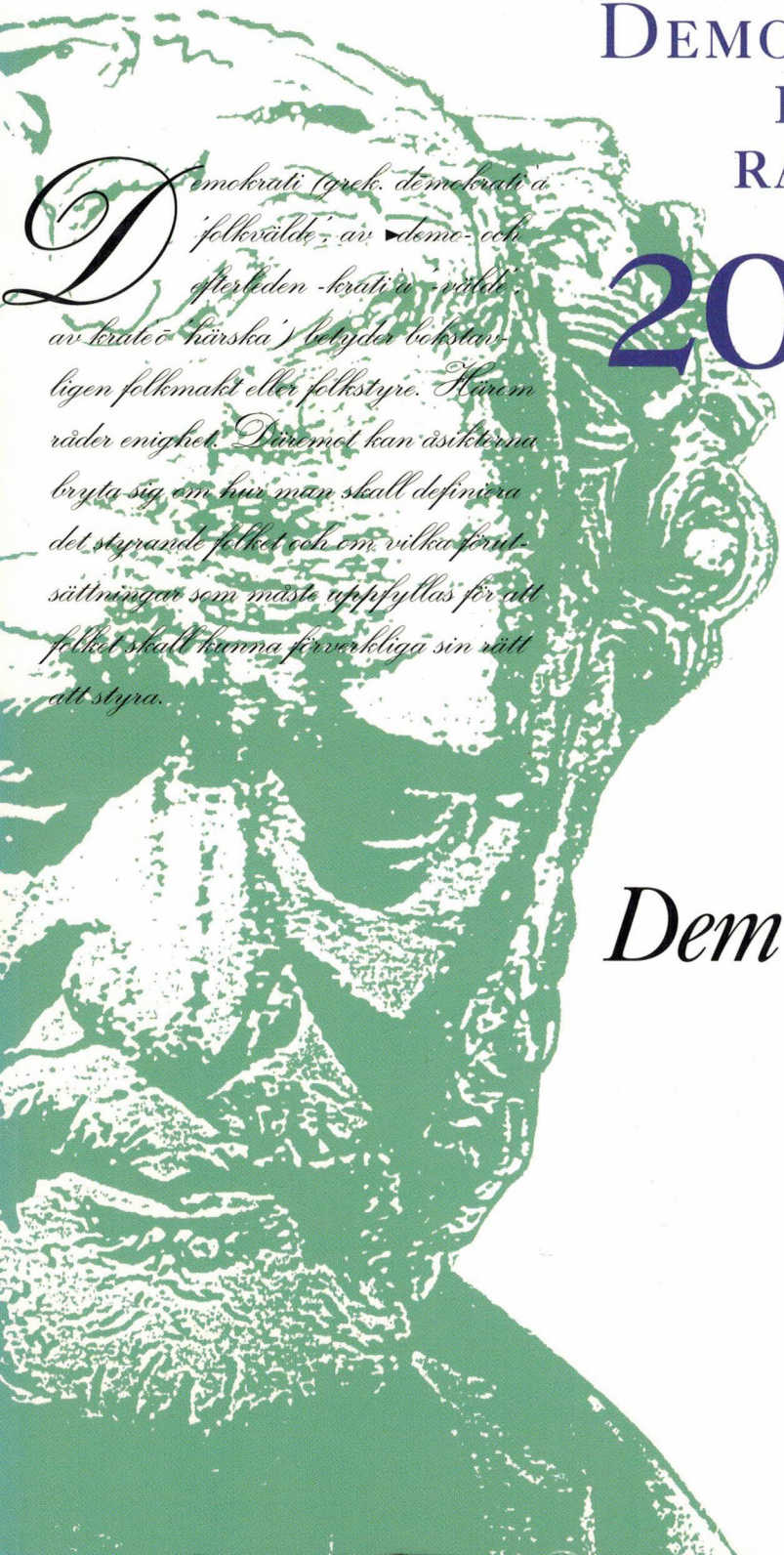
DEMOKRATI-RÅDETS RAPPORT 2003



Demokrati (grek. dēmokrati a 'folkvälde', av ▸demo- och efterleden -krati a '-välde', av kratē 'härska') betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati i EU

Olof Petersson
Ulrika Mörth
Johan P. Olsen
Jonas Tallberg

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport 2003

Demokratirådets rapport 2003

Demokrati i EU

Olof Petersson
Ulrika Mörth
Johan P. Olsen
Jonas Tallberg

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post order@sns.se
Hemsida www.sns.se
Demokratirådets hemsida www.sns.se/dr

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg
Demokratirådets rapport 2003
Demokrati i EU
Första upplagan
Första tryckningen

© 2003 Författarna och SNS Förlag
Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbilden föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2003

ISBN 91-7150-914-3
ISSN 1400-7509

Innehåll

Förord 7

Sammanfattning 9

1 Medborgarnas Europa 11
Det stora projektet: demokrati i EU 13
Medborgarnas Europa 16
Demokrati i EU: vilka kriterier? 21
Demokrati i EU: vilka brister? 23
Demokrati i EU: vilken reformprocess? 25
Demokrati i EU: vilka lösningar? 27

2 Status quo-visionen 29
Argumenten för status quo 29
Demokratiproblem i EU:s struktur 36
Demokratins legitimitetskris 44
Utvidgningens utmaningar 51

3 Konventet som reformprocess 60
En vändpunkt i EU:s utveckling? 60
Konventet och dess sammanhang 63
Hur realistiska är förväntningarna på konventet? 68
Konventet som process 76
Konventets konsekvenser 90

4 Ett mer demokratiskt EU 96
Konventets reformförslag 96
Tre reformvägar 109

5 Medborgarnas Europa – Europas medborgare 120
På väg mot ett mer demokratiskt EU? 120
Vad kan en medborgare göra? 122

Referenser 127

Författarna 130

SNS Demokratiråd 131

Förord

All offentlig makt i Sverige utgår från folket, proklamerar regeringsformen. En stor, och dessutom ökande, del av den offentliga makten utövas av Europeiska unionen. EU:s funktionssätt har därför blivit av största betydelse för folkstyrelsetankens förverkligande. Just nu pågår en reformprocess som kommer att prägla Europas politiska arkitektur under den närmaste framtiden.

SNS vill med Demokratirådets årliga granskningar stimulera till en välinformerad och kritisk debatt om det politiska systemet. Genom dessa rapporter får forskare tillfälle att bidra med analyser och faktaunderlag till det offentliga samtalet om demokratins förnyelse.

Syftet med årets rapport är att mot bakgrund av demokratins idéer analysera den pågående omstöpningen av EU. Särskilt uppmärksammas EU:s framtidskonvent, både konventet som process och dess praktiska resultat så här långt.

Ämnet för årets Demokratirådsrapport har varit ovanligt aktuellt; framtidskonventet pågår alltjämt när detta manuskript lämnas till tryckning. Visserligen är det för tidigt att dra några definitiva slutsatser, men i gengäld visar rapporten hur en grupp forskare försöker ge en realistisk förståelse av en historisk process när vi ännu inte har facit i hand.

Demokratirådet består i år av docent *Ulrika Mörth*, professor *Johan P. Olsen* och fil. dr *Jonas Tallberg* under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt svarar för slutsatser och förslag. *Johanna Laurin*, M.Sc. och projektledare vid SNS, har medverkat som forskningsassistent.

Framställningen bygger på ett stort antal källor och dokument; för att underlätta läsningen har referenser och hänvisningar

emellertid begränsats till ett minimum. Mer detaljerade uppgifter återfinns på vår webbplats (www.sns.se/dr).

Demokratirådet finansieras av bidrag från SNS-medlemmar och genom ett anslag till SNS författningsprojekt från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Ordförande i SNS referensgrupp för demokrati- och författningsfrågor är direktör *Björn Svedberg*.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Stockholm i mars 2003
Olof Petersson
Professor i statskunskap, forskningsledare vid SNS

Sammanfattning

Europa är i dag platsen för ett stort konstitutionellt experiment. Frågan är om det går att skapa demokratiska styrelseformer i internationell skala. Det pågående framtidskonventet håller på att utveckla praktiska lösningar på flera av EU:s demokratiproblem. Här följer en kort sammanfattning av rapportens fem kapitel.

1. Medborgarnas Europa

Det europeiska framtidskonventet, och denna rapport, utgår från det inte helt okontroversiella påståendet att demokrati i EU är både möjligt och önskvärt. Den stora frågan är hur detta stora projekt ska kunna förverkligas rent praktiskt. Uppgiften i dag är att samtidigt demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera EU.

2. Status quo-visionen

Sveriges officiella linje kan beskrivas som en vision om institutionell status quo baserad på mellanstatligt samarbete. Men dagens EU är ingen gångbar framtidsmodell. Behovet av genomgripande reformer motiveras av flera skäl. Demokratiproblemen hämmar EU:s funktionssätt. Europeisk demokrati befinner sig i en legitimitetskris. Utvidgningen till en fördubbling av antalet medlemsstater framtvingar förändringar för att unionen inte ska bli handlingsförlamad.

3. Konventet som reformprocess

Framtidskonventet är ett intressant konstitutionellt experiment. Konventet fungerar bättre än de metoder som tidigare använts för att förbereda konstitutionella och institutionella förändringar

i EU. Konventsmetoden har demokratiska kvaliteter såsom ett relativt brett deltagande och stor öppenhet. Samtidigt står det klart att konventet påverkas av yttre händelser, värderingar, normer, intressen och maktförhållanden.

4. Ett mer demokratiskt EU

Konventet visar att det inte finns någon enkel patentlösning på EU:s demokratiproblem. Debatten handlar om en hel katalog av reformer, varav åtskilliga berör EU:s institutioner. Men på dagordningen står också grundläggande frågor om EU:s konstitution, maktbefogenheter, beslutsregler och arbetsformer. Framtidsdebatten aktualiserar Abraham Lincolns berömda utsaga att demokrati samtidigt är en styrelse *av* folket, *för* folket och *genom* folket.

5. Medborgarnas Europa – Europas medborgare

EU har i dag betydande demokratiproblem. Framtidskonventet innebär ett steg framåt, men samtidigt återstår många frågor. Demokrati i EU handlar om ännu mer än det som står på konventets dagordning. Sverige har mycket att lära av debatten om hur man kan demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera politikens styrelseformer.

Idén om ett medborgarnas Europa förutsätter att unionen är förankrad hos Europas medborgare. Bilden av maktlösa medborgare inför ett avlägset EU riskerar inte bara att bli självuppfyllande, utan stämmer knappast heller som verklighetsbeskrivning. Redan i dag har den enskilde individen flera möjligheter:

- Genomskåda vanföreställningarna
- Påverka besluten
- Övervaka systemet
- Förändra systemet
- Kontakta andra.

1 Medborgarnas Europa

”Människor, stater och kontinenter ställs vid vissa tillfällen i sin historia inför avgörande beslut. De står inför ett vägskäl. Om de lyfter sig till utmaningen så gör de historia.”

Med dessa ödesmättade ord inledde Valéry Giscard d’Estaing ett tal i den amerikanska kongressens bibliotek den 11 februari 2003. Han drog parallellen med de amerikanska grundlagsfädernas konvent i Philadelphia 1787.

I början av 2003 var Giscard inte ensam om dessa höga tankar om sin egen och det europeiska framtidskonventets betydelse. Många hade överraskats av konventets målmedvetna strävan att lösa de problem som en rad toppmöten tidigare gått bet på.

De stora frågorna om Europeiska unionens framtida makt och organisation hade nu samtidigt hamnat på dagordningen. Skulle EU slutligen få ett samlat, enhetligt författningsfördrag grundat på demokratins principer? Skulle Europa 2003 komma att skriva ett nytt kapitel i demokratins stolta historiebok, vid sidan av de grekiska stadsstaterna, den amerikanska självständighetsförklaringen, franska revolutionens rättighetsförklaring och den allmänna rösträtten?

Bara något år tidigare skulle tanken enbart ha väckt löje. Inte många tog konventet på allvar när det möttes för första gången i februari 2002. Konventets ordförande Giscard betraktades som en förbrukad politiker och de ironiska presskommentarerna handlade mest om att debatten om Europas framtid lagts i händerna på en samling grånade män.

Och just när historiens vingslag började förnimmas så mörknade horisonten över Europa. Den stora framtidsdebatten kom att tyngas av stundens allvar och kristecken. Målet om en gemensam utrikespolitik framstod som alltmer utopiskt ju djupare sprickor som Irakkrisen blottade mellan Europas stater. Den ekonomiska

och monetära unionen utsattes för sin första hårda påfrestning i en konjunktur som envetet vägrade vända uppåt. Unionens största stat var delvis paralyserad till följd av ekonomiska strukturproblem och försvagat ledarskap. Galiciens oljesvärtade stränder vittnade om att EU inte förmått att avvärja den ekologiska katastrofen.

Demokratins problem ställs här i blixtbelysning. Å ena sidan finns ständigt den överväldigande mängden av omedelbara kriser, hot och problem som påkallar lösningar och politiska beslut. Å andra sidan ska det demokratiska systemet också ha tid och lugn att reflektera över sig självt, över sina grundläggande värden, sin förnyelse, sin framtid och sin överlevnad.

Just det europeiska framtidskonventet är en mycket lämplig startpunkt för en diskussion om det demokratiska systemets egen förändringsförmåga. Konventet är ett speciellt organ, som inrättats med det uttryckliga syftet att behandla, inte politikens vardagsproblem, utan grundläggande konstitutionella och institutionella frågor. Till yttermera visso har konventet i uppgift att skapa demokratiska styrelseformer inom en internationell organisation som består av självständiga stater och en mångfald av kulturer. Konventet är också intressant eftersom det är en politisk nyskapelse, ett slags hybrid mellan diplomati och demokrati, en samtalsarena för diplomater och regeringsföreträdare, men också för medborgarnas valda representanter.

Om framtidskonventet och den efterföljande regeringskonferensen lyckas lösa sin uppgift kan resultatet komma att bekräfta att Europas politiska landskap för närvarande genomgår en förvandling av historiska dimensioner. Det räcker med att blicka tillbaka knappt två årtionden. Sedan dess har EU fått en inre marknad, som genom samarbetsavtal också täcker ytterligare några länder. Euron har blivit gemensam valuta för flertalet medlemsstater. Nästa år kan unionen komma att bestå av 25 länder. Den politiska gränsen mellan västra och östra Europa håller på att upplösas. Turkiet står i tur härnäst och dessutom öppnar sig möjligheten att Balkanstaterna så småningom blir medlemmar.

Det stora projektet: demokrati i EU

Den allra största förändringen har att göra med själva unionens karaktär. Hittills har samarbetet framför allt handlat om ett regeringarnas Europa. Nu är frågan om det också går att skapa ett medborgarnas Europa. Det skulle i så fall vara första gången i historien som folksuveränitetsidén gått att förverkliga, inte bara i lokal och nationell skala, utan också inom ramen för ett mellanfolkligt samarbete i en hel världsdel.

Frågan om demokrati i EU har blivit ett pilotfall, vars utfall kommer att få mycket stor betydelse för medborgarnas förhållande till den offentliga makten. Kan en internationell organisation öppna nya former av delaktighet, identitet och legitimitet? Hur påverkas demokratins gamla institutioner inom kommuner, regioner och stater? Vilka risker finns i detta experiment med gemensamma politiska institutioner inom en världsdel med stora olikheter i språkligt, kulturellt och ekonomiskt avseende?

Önskvärt? Möjligt?

Inför denna ovissa framtid är det föga förvånande att det finns många olika åsikter och bedömningar. Inte heller det statsvetenskapliga forskningsläget kännetecknas av någon enhällighet. En översikt visar att olika forskare gjort starkt skiljaktiga bedömningar (Karlsson 2001).

Det finns debattörer som ifrågasätter om det över huvud taget är önskvärt att demokratisera EU. Forskare som Giandomenico Majone vänder sig förvisso inte mot demokratin som princip, men däremot dess tillämpbarhet på en organisation som EU. Unionen är en form för samarbete mellan företrädare för demokratiska stater. Med ett sådant strikt mellanstatligt perspektiv på EU är det inte demokrati, utan beslutsförmåga och administrativ effektivitet som blir de avgörande kriterierna.

En annan uppfattning går ut på att det i och för sig vore önskvärt, men att det inte är möjligt med demokrati i EU. En forskare som Fritz Scharpf inriktar sig i stället på strategier för att söka begränsa de negativa effekterna av det demokratiska underskottet.

En alternativ strategi är att på olika sätt kompensera för EU:s brister i demokratihänseende. Som ett villkor för Tysklands anslutning till Maastrichtavtalet uppställde sålunda författningsdomstolen kravet på att individernas rättighetsskydd inte skulle få försvagas genom EU-medlemskapet. Ett liknande villkor infördes sedermera i regeringsformen i samband med Sveriges medlemskap i EU.

En tredje huvudlinje i debatten är att demokrati i EU är både önskvärt och möjligt. Larry Siedentop, Chris Lord, Philippe Schmitter och de många andra forskare som tillhör denna skola kan visserligen ha starkt divergerande åsikter om hur demokratin närmare bestämt ska förverkligas, men de förenas ändå av målsättningen att förstärka det demokratiska inslaget i Europeiska unionen.

Ja – men hur?

Denna rapport har ett budskap som placerar den i det sistnämnda forskningslägret. Författarna har uppfattningen att demokrati i EU både är möjligt och önskvärt. Men hur stor möda som än ägnats åt att på ett allmänt plan diskutera möjlighet och önskvärdhet är det intet mot de teoretiska och praktiska svårigheter som möter den som besvarar de båda frågorna jakande. Önskvärt: ja. Möjligt: ja. Men hur?

Svårigheterna beror framför allt på att vi rör oss i okänd terräng. Redan ursprunget till Europeiska unionen var en historiskt unik konstruktion, med sin förening av mellanstatliga och överstatliga byggnadselement. Nu har EU inlett ett ännu större experiment: att ge unionen en starkare folklig bas. Historien anvisar inga förebilder.

Redan talet om ett ”medborgarnas Europa” väcker frågor av stor principiell räckvidd. Kan man vara medborgare i något annat än en stat? Eller innebär ”medborgarnas Europa” att EU blir en stat? Talar man kanske om medborgarskap i skilda betydelser? Eller kan man samtidigt vara medborgare i EU och en medlemsstat? Hur förhåller sig då dessa olika slags medborgarskap till varandra? Kommer framtidens demokrati att vila på flera olika medborgarskap och tillhörigheter? Flera av dessa frågor håller

nu EU själv på att besvara genom det europeiska medborgarskap som redan är på väg att förverkligas.

Eftersom det finns en stark historisk och filosofisk koppling mellan medborgarskap och demokrati öppnas frågan om EU:s folkliga bas. Det är vanligt att dagens EU beskrivs med uttrycket ”demokratiunderskott”, men en sådan slutsats bygger på ett resonemang i flera led. Den allra första frågan är vilket eller vilka mått på demokrati som man bör använda när man analyserar EU. Kan man utgå från samma krav på demokratin som inom territorialstaterna?

Efter en precisering av demokratibegreppet kan man så karaktärisera tillståndet i dagens EU. Slutsatsen att dagens union har flera allvarliga brister i demokratihänseende är emellertid inte okontroversiell. Sveriges officiella inriktning är snarast institutionell status quo. Den svenska linjen kan sammanfattas med beteckningen ”regeringarnas Europa”. EU betraktas i första hand som ett forum för samarbete mellan parlamentariskt ansvariga regeringar. Medborgarna kan påverka, men huvudsakligen indirekt via de nationella parlamenten.

Den dominerande strömningen i dagens europeiska debatt nöjer sig emellertid inte med ett regeringarnas Europa. Man vill också skapa ett medborgarnas Europa. EU skulle därmed få en mer direkt demokratisk legitimitet. Framtidskonventet har blivit ett forum för att diskutera många av de praktiska reformer som skulle kunna förbättra demokratin i EU.

Konventet är intressant inte bara för sitt innehåll, utan också för sin arbetsform. I dagens försök att demokratisera EU är själva reformprocessen värd särskild uppmärksamhet. Vilka demokratikrav kan man ställa på den process som föregår det formella beslutet om fördragsändringar inom EU? Har framtidskonventet en egen framtid som en tänkbar modell för konstitutionella och institutionella förändringsprocesser i stora demokratiska organisationer? Vilka reformförslag aktualiseras av konventet och hur förhåller de sig till demokratins idé?

Medborgarnas Europa

Ser man till de officiella dokumenten är det uppenbart att kraven på ett mer demokratiskt EU fått en alltmer framskjuten position. Det finns numera åtskilliga belägg för att EU:s beslutsfattare betraktar medborgarnas skepsis som ett allvarligt problem. Här finns uppenbarligen ett viktigt motiv bakom den pågående reformverksamheten. Av historiska skäl kom unionen att utvecklas som ett ekonomiskt inriktat samarbetsprojekt med starka inslag av expertstyre. Sent omsider gäller det nu att stärka den folkliga förankringen. Debatten om EU:s framtid har alltmer kommit att kretsa kring begreppen demokrati och legitimitet (Beetham och Lord 1998; Eriksen och Fossum 2000).

Europeisk identitet?

Redan i början av 1970-talet började EU att utveckla en europeisk identitetspolitik (Wiener 1998; Lundgren 1998; Hansen 2000; Stråth 2000; Höjelid 2001). Förslag lades fram om bland annat europeisk television, en europeisk vetenskapsakademi, Eurolotteri, alleuropeiska idrottslag, skolutbytesprogram, gemensamma pass, körkort, registreringsskyltar och frimärken. EU försågs med en logotyp och dessa tolv stjärnor i en ring fick också bilda EU:s egen flagga. I mitten av 1980-talet var det dags för premiären för Europahymnen, lånad från Beethovens nionde symfoni, och den 9 maj proklamerades som Europadagen.

Man kan alltid diskutera de tankar och föreställningar som ligger bakom dessa försök att skapa en europeisk identitet. Symboler som flagga och nationalsång är uppenbart lånade ur nationalstaternas rekvisitaförråd. Denna europeiska identitetspolitik kan uppfattas som att EU skulle likna, och kanske på sikt ersätta, dagens nationalstater. Det finns också en risk att den europeiska kulturen framställs som alltför homogen och konstruerad.

EU:s medvetna ansträngningar att forma en europeisk identitet är hur som helst intressant som ett tecken på att man önskar skapa direkta band mellan medborgarna och unionen. Det är ett indirekt erkännande av att ”regeringarnas Europa” inte längre är

tillräcklig som legitimitetsskapande grund för det europeiska integrationsprojektet.

Unionsmedborgarskap

”Medborgarnas Europa” är också namnet på kommissionens informationsprogram. Genom sina informationsskrifter, faktablad och rådgivningstjänster ger det en samlad översikt över vad som i dag inryms i begreppet ”medborgarnas Europa”. Det handlar framför allt om den inre marknadens konsekvenser för den enskilde individen. Det gäller praktiska problem i samband med att bo, arbeta, studera, resa samt att köpa varor och tjänster.

Genom Maastrichtfördraget infördes ett unionsmedborgarskap. Varje person som är medborgare i en medlemsstat är också unionsmedborgare. Det är klart utsagt att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. En första del av unionsmedborgarskapet gäller just rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Unionsmedborgare åtnjuter också rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska eller konsulära myndigheter inom ett tredje lands territorium där den medlemsstat som medborgaren kommer ifrån inte är representerad.

Som Europamedborgare har man också rösträtt och valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet i den medlemsstat där man är bosatt. Ytterligare en del av unionsmedborgarskapet gäller rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till den europeiska ombudsmannen. Genom Amsterdamfördraget tillades att alla unionsmedborgare kan skriva till Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen, revisionsrätten, ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén eller till ombudsmannen på något av de officiella språken och erhålla ett svar skrivet på samma språk.

Men ännu så länge utgör det europeiska medborgarskapet endast en relativt begränsad del av den samlade uppsättning rättigheter som dagens medborgare åtnjuter. Den dominerande delen av det europeiska medborgarskapet har dessutom att göra med rättigheter i roller såsom arbetssökande, resenär och studerande. Medborgaren ses primärt som mottagare av offentliga tjänster.

Ett europeiskt folk?

Begreppet Europamedborgare innebär hur som helst en principiellt viktig innovation. Inte endast stater utan också övernationella institutioner kan reglera och upprätthålla rättigheter för enskilda individer.

Man kan emellertid inte göra gällande att ”medborgarnas Europa”, i dess nuvarande gestalt, uppfyller alla det demokratiska medborgarskapets kännetecken. Målet att skapa ett medborgarnas Europa reser stora frågor av filosofisk, konstitutionell, politisk och praktisk natur. Kan folk med olika språk, kulturer och historia bilda en politisk enhet? Kan medborgarskap knytas också till en annan typ av politisk organisation än den traditionella staten? Vilket slags folk avses egentligen i begreppet ”folksuveränitet” – finns det, eller går det att skapa, ett europeiskt *demos*? Kan EU:s konstitutionella och institutionella ordning förändras så att det blir möjligt att fullt ut förverkliga idén om ett medborgarnas Europa?

Ambitionen att skapa ett mera medborgarnära EU har varit ett framträdande tema under hela det senaste decenniets Europadebatt. Folkstyrelsen som värdegrund för EU bekräftades officiellt i den förklaring om unionens framtid som slöts till Niceförddraget i december 2000. Stats- och regeringscheferna motiverade där sitt beslut att fortsätta arbetet med institutionella reformer: ”Genom att ta upp dessa frågor erkänner konferensen behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare.”

Förklaringen efter toppmötet i Laeken i december 2001 var ännu utförligare i sin beskrivning av de besvikna medborgarna. De europeiska institutionerna måste ”flyttas närmare medborgarna”. Medborgarna ”ser inte alltid ett sammanhang mellan dessa mål och unionens dagliga verksamhet”. ”De begär mindre tröghet, stelhet och, framför allt, mer effektivitet och öppenhet av de europeiska institutionerna.” Det finns krav på att unionen ska ägna sig mer åt sina egna konkreta uppgifter och inte lägga sig i detaljer. Stats- och regeringscheferna konstaterar: ”medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas

ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll".

Kommissionen gör en liknande bedömning. I sin vitbok om styrelseformerna i EU sommaren 2001 skrev man att politikerna befinner sig i en paradoxal situation. "Å ena sidan förväntar sig Europas medborgare att politikerna ska finna lösningar på samhällsproblemen. Å andra sidan visar människorna ett allt större misstroende mot institutioner och politik eller intresserar sig helt enkelt inte för dem." Problemet gäller särskilt EU. "Många människor börjar tappa tron på att detta komplicerade system, som inte många är särskilt förtrogna med, ska kunna driva den politik som de efterlyser. EU ses ofta som avlägset och på samma gång alltför påträngande."

Det faktum att EU:s demokratisering fått en så framskjuten plats i den europeiska debatten kan förklaras med flera, samverkande faktorer. EU har förändrat karaktär, från en specialiserad organisation med begränsade uppgifter, till ett politiskt system som har makt att fatta många och stora beslut med både direkta och indirekta konsekvenser för de enskilda medborgarna.

Utvidgningen med fler medlemsländer gör också att EU inte längre kan styras efter gamla regler. Det är en närmast matematisk nödvändighet att varje lands enskilda makt över EU-besluten tunnas ut ju större EU blir. Mellanstatlighetens nationella veto ersätts därmed med allt större inslag av överstatlighet. Frågan om hur medborgarna ska kunna påverka och utkräva ansvar blir då alltmer akut.

Men även utan dessa förändringar inom EU skulle demokratikraven sannolikt fått ökad tyngd. Demokratiseringsprocesser har en egen inre logik. Mer demokrati leder till krav på mer demokrati. Dagens generationer finner sig inte i påbud och regler utan att de själva har givit sitt samtycke. Medborgarnas krav på insyn, delaktighet och inflytande har redan fått konsekvenser för det politiska livet inom Europas länder. Turen har nu kommit till EU. Frågan gäller hur medborgarna på lika grunder kan påverka sina livschanser och unionens utveckling genom att delta i styrelsen av de gemensamma angelägenheterna (Olsen 2003).

Svenska demokratikrav

Om demokratifrågorna tilldrar sig ett ökat intresse i den allmäneuropeiska debatten så är problemet extra akut i Sverige. Svenskarnas jämförelsevis negativa inställning till det europeiska unionsprojektet har till stor del sitt ursprung i ett missnöje över EU:s brister i demokratihänseende.

I jämförelse med övriga EU-medlemmar framstår svenskarna som de allra mest negativa. Kommissionens regelbundet återkommande opinionsmätningar bygger på intervjuer med representativa urval i alla medlemsländer. På frågan om EU-medlemskapet är en bra eller dålig sak är svenskarna minst övertygade om fördelarna (Eurobarometer 57, våren 2002). I Sverige är det få som anser att landet har haft nytta av medlemskapet. Också på frågan om man personligen haft fördelar eller nackdelar av EU-medlemskapet framstår svenskarna som ett av de mest skeptiska länderna. I Sverige finns det färre som skulle beklaga än som skulle känna lättnad om EU skrotades. I Sverige är den allmänna bilden övervägande negativ, medan de positiva intrycken dominerar inom EU-området som helhet.

Den svenska tveksamheten inför EU beror inte minst på demokratiunderskottet. I en opinionsmätning ställdes två olika frågor, en om demokratin i det egna landet och en om demokratin i EU (Eurobarometer 56, hösten 2001). I länder som Italien, Portugal och Grekland hade invånarna en jämförelsevis negativ bild av demokratin såväl hemma som i EU. De tre nordiska medlemsländerna bildar en egen grupp. Medborgarna i Danmark, Sverige och Finland gör en mycket mer positiv bedömning av demokratin i deras egna länder jämfört med demokratin i EU.

Det finns således länder där invånarna i och för sig inte har några höga tankar om demokratin i EU, men denna luttrade inställning gäller också deras egna politiska system. Den nordiska inställningen är dock en annan. Här är förväntningarna högre och besvikelsen över EU:s demokratiska brister blir därför desto större.

Opinionsmätningar ger också starka belägg för att EMU-opinionen färgas av denna skepsis. Det visar sig nämligen att åsikterna om EU och EMU är starkt sammankopplade (SCB ME 61

SM0202). Med denna opinionsstruktur är det föga förvånande att EMU-debatten många gånger vidgas till en allmän diskussion om EU. För många medborgare beror ställningstagandet till EMU uppenbarligen på vilken bedömning man gör av EU-projektet och dess demokratiska förankring.

Demokrati i EU: vilka kriterier?

Det finns många åsikter om vad som bör kännetecknа ett demokratiskt EU. Högt valdeltagande, partikonkurrens, ansvarsutkrävande, åsiktsrepresentation, folkomröstningar, föreningsliv, debatter, samförstånd och offentlighet är några krav som framförts.

Debatten kring unionens sätt att fungera speglar att olika debattörer har stundtals mycket olikartade utgångspunkter för sina bedömningar. Ekonomisk effektivitet, beslutseffektivitet, maktpolitiska effekter, tillväxt och fördelning är några krav som ställts på EU. I själva verket finns det knappast grund att hävda att demokratikraven under EU:s historia varit de vanligaste eller de mest dominerande. Tvärtom har det snarast varit en resultatorienterad effektivitet som stått i förgrunden. Och inte heller bland dem som velat betona demokrati som ett krav på EU finns det någon enhetlig tolkning. Precis som när det gäller värderingen av nationellt baserade styrelseskick finns det olika demokratiskolor när det gäller omdömet om EU.

Men oenigheten är inte total; vissa synpunkter brukar återkomma oftare än andra. Debatten om EU:s framtid visar att idéerna samlas kring tre huvudlinjer: demokratisering, konstitutionalisering och effektivisering.

Ett demokratiskt, medborgarstyrt EU skulle innebära att invånarna accepterade förordningar, direktiv och budgetbeslut som skäliga därför att de utgick från deras egna önskningar och krav. Det är här av underordnad betydelse om det är via Europaparlamentet, de nationella parlamenten, folkomröstningar, opinionsbildning, organisationsinflytande eller på andra vägar som folkets vilja kommer till uttryck. Likaväl som man försökt förverkliga folkstyrelsens idé inom ramen för kommuner, regioner och

stater skulle även EU, i princip, kunna organiseras så att medborgarna upplevde att besluten var ett uttryck för deras egna viljeyttringar.

Kraven på en konstitutionalisering av EU innebär att man bedömer unionen som en rättsstat. Det är då det inre maskineriet i EU-apparaten som kommer i fokus. Rättssäkerhet, opartiskhet, saklighet, oväld och frånvaro av korruption brukar nämnas som grundläggande värden i en rättsstat. Ett tydligt och förutsebart regelsystem blir därmed en grundläggande förutsättning. Offentlighetsprincipen och rätten till insyn betraktas som verksamma medel mot maktmissbruk.

Idéerna om framtidens EU kretsar också kring effektivisering. Beslutsförmåga och handlingskraft ställs därmed i centrum. Medborgarna ger i detta fall sitt samtycke på grundval av EU:s förmåga att producera resultat. Det är i första hand innehållet i besluten som räknas, inte om de växt fram genom en bred folklig process eller varit föremål för en ämbetsmannakorrekt beredningsprocess. Ju mer EU kan visa att dess beslut kommer den enskilde medborgaren till nytta, desto mer vinner EU i legitimitet, enligt detta perspektiv.

Kraven på demokratisering, konstitutionalisering och effektivisering behöver inte stå i motsättning till varandra. En välfungerande demokratisk samfällighet bygger på en kombination av tre värden. Fattas en länk så brister kedjan. Frånvaro av medborgarstyrelse innebär att demokratins folksuveränitetsprincip inte uppfylls. Brist på konstitutionalism och rättssäkerhet innebär missbruk av den offentliga makten. Ineffektivitet innebär att den demokratiska samfälligheten handlingsförlamas.

Motsvarande kriterier har använts i tidigare demokratirådsrapporter och även i undersökningar av EU:s demokratiska status (se t.ex. Karlsson 2001). Tanken att EU kan bedömas efter liknande kriterier som andra demokratiska system är också förutsättningen för ett brittiskt forskningsprojekt, ”A Democratic Audit of the European Union” (Lord 2001). Detta projekt startar med konstaterandet att det finns många olika demokratimodeller som kan tillämpas. Dessa olika teoretiska perspektiv behöver emellertid inte vara totalt oförenliga; tvärtom finns

det en viss överlappning mellan olika modeller. Det mest fruktbara blir därmed att upprätta en mer eller mindre heltäckande katalog över olika indikatorer på demokratisk kvalitet.

Det brittiska projektet har upprättat en förteckning som omfattar inte mindre än ett fyrtiotal indikatorer, samlade i åtta huvudgrupper. Några indikatorer handlar om valen inom EU, andra om politiska partier, intresserepresentation, lyhördhet, ansvarsutkrävande, maktdelning, medborgarskap och EU:s internationella roll.

Demokrati i EU: vilka brister?

Mot bakgrund av dessa många kriterier på en välfungerande demokrati är det uppenbart att dagens EU uppvisar en rad olika brister. Granskningar av unionens politiska system ger, i stark sammanfattning, anledning till följande slutsatser.

- Deltagandet i Europavalen är lågt och dessutom sjunkande.
- Väljarnas möjlighet att utkräva ansvar av ministerrådet är högst indirekt och dessutom har Europafrågor en mycket undanskymd plats i både europeiska och nationella valrörelser.
- Makten över EU:s dagordning ger stort inflytande åt kommissionens tjänstemän.
- Det parlamentariska ansvarsutkrävandet fungerar sämre än i de nationella politiska systemen eftersom Europavalen inte leder till regeringsskifte.
- Europaparlamentet har visserligen fått ökat inflytande, men kan inte jämföras med nationella parlament.
- Trots ökad offentlighet under senare år är mycket av beslutsfattandet dolt för insyn.
- EU:s regelsystem är snårigt och beslutsfattandet kännetecknas av en bysantinsk komplexitet.
- Frånvaron av ett europeiskt offentligt rum hämmar ett gränsöverskridande politiskt samtal.
- De politiska partierna är fortfarande övervägande nationellt baserade; utvecklingen mot europeiska partier går långsamt.
- Det finns knappast några verkliga Europapolitiker, vilka i för-

sta hand ser till hela unionens gränsöverskridande och långsiktiga intressen.
- Nätverket av frivilliga sammanslutningar är svagt utvecklat på europeisk nivå; professionella lobbyister har därmed ett maktövertag.
- Med allt fler medlemsstater ökar risken för vetomakt, blockeringar och beslutsförlamning.
- Kravet på enhällighet mellan alla medlemsländer innebär att det i praktiken är omöjligt att justera EU:s grundfördrag.
- Domstolens vidsträckta befogenheter att tolka EU:s rättsregler har givit utrymme för juristmakt.

Det är ingalunda självklart hur dessa observationer ska sammanfattas och utvärderas. Några skulle dra slutsatsen att EU:s demokratiska underskott är gigantiskt och bortom all räddning; slutsatsen blir då snarast att det var ett misstag att över huvud taget gå med och att landet snarast borde lämna unionen.

Andra förnekar visserligen inte att det finns brister, men påpekar att inget faktiskt fungerande system är perfekt i demokratihänseende. Tvärtom finns det stora demokratiunderskott också inom medlemsstaterna. Det är därför inte självklart att en jämförelse mellan EU och ett nationellt politiskt system alltid behöver utfalla till EU:s nackdel. Ett antal exempel kan illustrera (några är hämtade ur Demokratirådets rapport 2001).

- Sjunkande deltagande finns inte bara i Europavalen utan också i många länder, exempelvis i parlamentsval, kommunval samt när det gäller medlemskap i partier och folkrörelser.
- Det är inte bara Europaparlamentet som har lite makt. De brittiska och franska parlamenten har exempelvis mycket begränsade befogenheter när det gäller att ändra regeringens budgetförslag.
- Europaparlamentet har numera större formella möjligheter att påverka kommissionens sammansättning än vad riksdagen har att påverka vem som ingår den svenska regeringen.
- Europaparlamentet har i vissa avseenden bättre förutsättningar att fungera som en kritiskt granskande instans än de nationella parlamenten. Genom öppna utskottsmöten och utförliga

rapporter har Europaparlamentet skapat en starkare kontrollmakt inom unionen än exempelvis den svenska riksdagen.
- Trots Sveriges plädering för ökad offentlighet inom EU är beredningsprocessen i det svenska regeringskansliet helt stängd för insyn.
- Tjänstemannamakt är inget unikt för EU; tvärtom framstår kommissionens administration som relativt måttlig jämfört med jättebyråkratierna i många medlemsländer.
- Domstolen och ett förstärkt europeiskt rättighetsskydd kompenserar för en jämförelsevis svag svensk rättskultur.

Kanske är EU redan i dag formellt lika demokratiskt som de flesta europeiska stater; problemet är då att medborgarna har stora svårigheter att orientera sig i unionens snårskog av representativa institutioner (Magnette 2002).

Man kan sålunda relativisera EU:s demokratiunderskott, men frågan kvarstår. Är EU:s brister i demokratihänseende så stora att det är befogat med mer eller mindre genomgripande reformer av unionens institutioner och arbetssätt? Eller vore det klokast att avstå från organisatoriska experiment och i stället bevara status quo? Detta är ämnet för nästa kapitel, som också kritiskt granskar den svenska regeringens officiella hållning till den nu pågående reformdiskussionen. Vår slutsats blir att EU:s demokratiproblem är så omfattande att status quo-alternativet inte är försvarbart.

Demokrati i EU: vilken reformprocess?

Den pågående framtidsdebatten avser att med hjälp av institutionella reformer skapa ett mer demokratiskt EU. Men steget från reformidéer till faktiskt genomförande är långt. Olika förslag måste ses i ett sammanhang. Därmed aktualiseras ett antal vanskliga avvägningar, som är välkända från demokratiska reformprocesser (Olsen 2003).

Hur ska man förena önskan om social trygghet på grundval av gemensamma ordningar med önskan om individuell valfrihet? Hur ska man kombinera fria personliga val med solidarisk ge-

menskap? Hur ska man kunna garantera majoritetsstyrelse utan att slå över i majoritetstyranni? Hur ska politisk effektivitet kunna balanseras mot konstitutionellt rättighetsskydd? Hur ska politiska ledare bli mer lyhörda mot folkliga opinioner utan att hemfalla till ytlig populism? Hur ska man kunna utnyttja professionell expertis och samtidigt undvika teknokrati? Hur ska rättssäkerheten tryggas utan överdriven formalism? Hur ska organiserade intressen kunna komma till tals utan att starka särintressen privilegieras? Hur ska marknader och prismekanismer kunna användas utan att det leder till ojämlikhet och social oro?

Dessa dilemman och värdekonflikter är inbyggda i själva det demokratiska styrelseskicket. Ingen forskare eller expert sitter inne med lösningen på dessa avvägningsproblem. Uppgiften att finna praktiskt fungerande institutioner och konfliktlösningsmekanismer kan i en demokrati bara lösas av medborgarna och deras valda ombud. Kännetecknande för en vital demokrati är att det politiska systemet har en självreflekterande förmåga. En öppen och kritisk granskning av demokratins institutioner och en beredskap till omprövning är därför ett hälsotecken.

Hittills har EU:s reformprocess haft större likhet med den internationella politikens värld än med det slags demokratiska reformprocess som brukar uppställas som ideal för folkstyrelsens konstitutionella förändringar. Ändringar i EU:s grundfördrag har föregåtts av slutna diplomatiska förhandlingar och de formella besluten har fattats i regeringsförhandlingar inom lyckta dörrar, ofta under stor tidspress. Det var just kritiken mot toppmötena i Maastricht, Amsterdam och Nice som ledde fram till beslutet att reformera reformprocessen. Konventet om Europas framtid utgör en nyhet i Europeiska unionens historia, ett experiment i en bredare och mer öppen process inför stats- och regeringschefernas slutliga ställningstagande.

Konventet har till uppgift att finna lösningar på några av de stora problem som tynger dagens EU. Det gäller inte minst att finna en bättre fördelning och definition av behörighet i unionen. Konventet ska också föreslå en förenkling av unionens regelsystem och instrument. Den stora frågan är hur man kan skapa mer demokrati, öppenhet och effektivitet i EU.

I debatten om Europeiska unionens reformering har konven-

tet kommit att få en central roll. En diskussion om demokrati i EU handlar således inte endast om enskilda reformförslag, utan också om själva sättet att förbereda, besluta och genomföra reformerna. Kapitel 3 i denna rapport ägnas därför åt mer ingående diskussion om möjligheterna att skapa en mer demokratisk reformprocess inom EU.

Demokrati i EU: vilka lösningar?

Strategierna för att åstadkomma ett mer demokratiskt EU följer olika linjer. Det är osannolikt att en enda, enstaka förändring skulle kunna lösa EU:s demokratiproblem, inte minst mot bakgrund av att det finns ett stort antal kriterier på demokratins ideal och att EU har befunnits lida av brister i många olika avseenden. I själva verket får förslagen att skapa en ”Eurodemokrati” ofta karaktären av en katalog över en serie reformidéer (se t.ex. Schmitter 2000).

De olika förslagen att lösa EU:s demokratiproblem kan indelas med utgångspunkt från Abraham Lincolns berömda tredelning i sitt Gettysburgtal 1863. Demokrati handlar om en styrelse *av* folket, *genom* folket, och *för* folket: ”government of the people, by the people, for the people” (jfr Westerståhl 1970, som lägger samma indelning till grund för en undersökning av kommunal demokrati).

En del åtgärder syftar till att stärka styrelse *av* folket, dvs. genom representation. Tyngdpunkten ligger här på strävan att reformera väljarnas möjligheter att utkräva ansvar via de allmänna valen till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Därmed uppmärksammas den offentliga maktens fördelning mellan olika territoriella nivåer, dvs. frågor om federalism, decentralisering och subsidiaritet.

Andra reformförslag är inriktade på styrelse *för* folket. EU:s förmåga att leverera resultat ställs i förgrunden. Betoningen ligger här också på självständiga institutioner, exempelvis kommissionen, domstolen, revisionsrätten och centralbanken, som kan stå fria i förhållande till olika särintressen för att i stället tillvarata medborgarnas långsiktiga allmänintresse.

Slutligen finns det i debatten också förslag som vill utveckla EU i riktning mot en styrelse *genom* folket. Demokratin tänkes här förverkligas genom medborgarnas eget deltagande. Det civila samhällets olika typer av nätverk tillmäts här stor betydelse. Föreningsliv, aktionsgrupper, lokala självstyrelseorgan, vänortssamarbete, studentutbyte och debattplatser betraktas som viktiga arenor i denna europeiska vardagsintegration på medborgarnivå.

Ett viktigt syfte med denna rapport är att systematiskt undersöka och utvärdera dessa olika reformförslag. Denna analys återfinns i kapitel 4.

2 Status quo-visionen

”If it isn’t broke, don’t fix it!” Så kan man sammanfatta ett av de tongivande perspektiven i EU:s framtidsdebatt. Enligt detta synsätt fungerar EU:s politiska system i huvudsak bra och är därmed inte i behov av långtgående reformer. I framtidsdebatten företräds status quo-perspektivet av såväl forskare som politiker, inte minst den svenska regeringen.

Detta kapitel beskriver huvuddragen i detta perspektiv och pekar på tre tillstånd eller processer i dagens Europa som utmanar ett bibehållande av status quo: demokratiproblem i EU:s institutionella struktur, demokratins legitimitetskris på nationell och europeisk nivå, samt utvidgningens förväntade effekter på EU:s politiska system.

Argumenten för status quo

I den akademiska debatten är status quo-perspektivet främst associerat med forskarna Giandomenico Majone (1998) och Andrew Moravcsik (2002). De understryker att EU är en internationell organisation och bör jämföras med andra internationella organisationer, inte med en idealbild av nationell demokrati.

Liksom andra internationella organisationer har EU skapats och utvecklats i syfte att möta medlemsstaternas behov av samarbete. Den främsta legitimitetsgrunden har varit förmågan att generera fördelar åt och lösa problem för medlemsstaterna och deras medborgare. Under senare år har den europeiska debatten emellertid rört sig i riktning mot demokrati som kriterium för att bedöma EU-samarbetets legitimitet. Kritiken mot EU:s demokratiunderskott brukar status quo-förespråkarna bemöta med tre argument.

Det första argumentet går ut på att EU är en svag politisk orga-

nisation som är extremt beroende av medlemsstaterna. EU har i egentlig mening ingen egen polismakt och ingen gemensam armé. EU har ingen egen beskattningsrätt och en synnerligen begränsad budget, som därtill måste godkännas av alla EU:s medlemsstater. Kommissionens lagstiftningsförslag måste godkännas av åtminstone en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna i rådet och en majoritet i Europaparlamentet. Genomförandet av EU-lagstiftning är företrädesvis en uppgift för medlemsstaterna.

För det andra anses alla EU:s institutioner stå under direkt eller indirekt demokratisk kontroll. Tanken att EU skulle kunna fungera utan demokratiskt stöd är felaktig. Europaparlamentet består av direktvalda politiker och är i dag en inflytelserik institution, som är jämställd medlemsstaterna i rådet i de flesta lagstiftningsärenden. Parlamentet utövar även en viktig kontrollfunktion gentemot kommissionen. Rådet består av ministrar från medlemsstaternas regeringar, valda av medborgarna i nationella val. Kommissionärerna i EU-kommissionen och domarna i EG-domstolen åtnjuter visserligen formellt oberoende, men är utsedda av demokratiskt valda nationella regeringar.

För det tredje är de begränsningar som i dag finns vad avser demokrati i EU normativt försvarbara. Under vissa omständigheter kan oberoende institutioner, som inte är demokratiskt tillsatta eller kontrollerade, vara att föredra framför representativa, demokratiska organ. I de nationella demokratierna skyddas ofta centralbanker, domstolar och vissa myndigheter från direkt demokratisk styrning, eftersom de uppfattas arbeta mer effektivt, opartiskt och rättvist bortom politisk kontroll. Så är fallet även i EU, där EU-kommissionen och Europeiska centralbanken (ECB) åtnjuter ett oberoende som förväntas förbättra deras förmåga att gynna det gemensamma bästa.

Sverige i det mellanstatliga Europa

Historiskt sett har svenska regeringar delat bilden av EU som en i huvudsak mellanstatlig sammanslutning av stater, en konfederation. Detta har satt sitt avtryck på Sveriges förhållningssätt till EU och svenska visioner om EU:s politiska framtid.

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, inför folk-

omröstningen om medlemskap 1994, präglades den officiella svenska argumenteringen i demokratifrågan av en mellanstatlig tolkning av EU-samarbetet. Den svenska hållningen under denna period kan sammanfattas i tre paradoxer (Jacobsson 1997).

Enligt den första argumentationslinjen är EU demokratiskt, men ingen demokrati. Ur ett svenskt perspektiv var EU snarare att betrakta som en traditionell internationell organisation än som en federation i vardande. EU ansågs därför hämta sin demokratiska legitimitet från de nationellt valda regeringar som deltar i samarbetet.

Enligt den andra paradoxen flyttade politiken ut, men demokratin stannade kvar. EU ansågs tillfredsställa ett behov av medel för att lösa gränsöverskridande frågor på europeisk nivå, men demokratin var fortsatt nationellt förankrad.

Den tredje paradoxen utgjordes av tankegången att Sverige avyttrade suveränitet till EU, men likväl förblev suveränt. Medlemsstaterna betraktades som ”herrar över fördragen”, som endast lånar ut delar av sin suveränitet till EU, och som besitter möjligheten att återta denna suveränitet om så skulle anses motiverat.

Det mellanstatliga synsättet på EU förblev aktuellt även efter inträdet 1995, vilket bland annat åskådliggjordes när den svenska regeringen formulerade landets principiella intressen inför regeringskonferensen i EU 1996–1997: ”EU och de resultat som uppnås i samarbetet måste vara demokratiskt förankrade och motsvara de förväntningar som ställs av EU:s medborgare. I EU samverkar stater, och den demokratiska legitimiteten skapas ytterst genom den demokratiska processen i de deltagande staterna, det vill säga i vårt fall riksdag och regering. (---) Vi vill inte se EU utvecklas i federalistisk riktning.”

I en forskningsantologi om svensk Europapolitik efter inträdet sammanfattas Sveriges förhållningssätt till EU i termer av ”nationalstatslogik” – en föreställning om en rumslig uppdelning i det nationella territoriet och territoriet bortom nationens gränser, där EU betraktas som något geografiskt avskilt från Sverige (Johansson 2002).

Under senare år har den svenska regeringen ofta beskyllts för att sakna visioner om hur EU bör utvecklas framöver. I takt med att debatten om EU:s framtid intensifierats bland europeiska po-

litiker har förväntningarna på en svensk officiell ståndpunkt ökat. Det perspektiv som successivt växt fram har av svenska företrädare beskrivits som en ”status quo-vision”. Detta synsätt på demokrati och institutionell reform i EU har tre huvudsakliga beståndsdelar.

”Fel tidpunkt för framtidsdebatt”

Den första beståndsdelen i den svenska status quo-visionen är en tvekan inför lämpligheten att EU engagerar sig i en framtidsdebatt för närvarande. I stället för att diskutera ytterligare reformer borde EU koncentrera sig på att genomföra den politik man redan har beslutat om. Som Göran Persson förklarade i en artikel i Tiden i december 2000: ”Jag menar att det är väl så viktigt, och en minst lika god europeisk vision, att nu verkligen värna om det EU vi har beslutat att försöka förverkliga. Vi måste fortsätta bevaka den inre marknaden för att den ska kunna fungera bättre. Vi måste klara de nya, beslutade arbetsuppgifterna. Vi måste hålla löftena till kandidatländerna. EU måste hantera dessa förändringar, och göra det på ett bra sätt och med folkligt stöd, innan vi tar ytterligare stora konstitutionella kliv.”

Tvekan inför behovet av en framtidsdebatt kom till konkret uttryck under Sveriges ordförandeskap i EU första halvåret 2001 (Tallberg 2001). Trots ett mandat från Europeiska rådet om att inleda en debatt om EU:s politiska framtid, inskränkte sig den svenska insatsen till öppnandet av en hemsida. Den svenska regeringen inhämtade synpunkter från andra medlemsstater om hur framtidsdebatten bäst borde läggas upp, men bidrog inte med egna åsikter om debattens form eller innehåll. Det avvaktande agerandet ansågs särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av de förväntningar om visionära perspektiv på europeiskt samarbete som finns förknippade med ordföranderollen.

Även efter det att konventet inlett sitt arbete har den svenska regeringen vid olika tillfällen ifrågasatt om tidpunkten verkligen är den rätta. I ett tal vid Örebro universitet i maj 2002 förklarade statssekreterare Lars Danielsson att EU egentligen inte borde ha någon framtidsdebatt, i varje fall inte just nu. I stället borde unionen koncentrera sig på att åstadkomma resultat på redan besluta-

de områden, inte minst den inre marknaden, utvidgningen, den gemensamma valutan och den europeiska konkurrenskraften.

”EU:s institutionella struktur fungerar väl”

Status quo-visionens andra beståndsdel är uppfattningen att EU:s politiska system i huvudsak är välfungerande och välavvägt. Om Sverige historiskt sett varit tveksamt inställt till EU:s övernationella drag (Malmborg 1994; Gustavsson 1998), anses dessa i dag, i sin nuvarande form, vara ändamålsenliga.

Kommissionen framhålls som särskilt viktig i sin roll som övervakare av medlemsstaternas efterlevnad, och därmed som garant för att den inre marknaden förblir fri från handelshinder. Parlamentet anses ha en lämplig nivå av inflytande och är värdefullt i sin funktion som EU:s demokratiska ansikte. Majoritetsröstning i rådet betraktas på flertalet områden som nödvändigt för att EU ska kunna vara handlingskraftigt och inte blockeras av en enskild stats ovilja.

Samtidigt framhåller företrädare för den svenska regeringen att överstatlighet inte är något i sig eftersträvansvärt. Som Göran Persson förklarade i Tiden-artikeln år 2000: ”För mig är överstatligheten inget mål i sig. Överstatlighet måste reserveras för de frågor och problem som nationalstaternas demokratiska institutioner inte förmår hantera.”

På samma tema menade Lena Hjelm-Wallén, regeringens företrädare i konventet, i en intervju i tidskriften Europa-Posten 2002, att detta delvis är en kulturell fråga: ”Här skiljer sig nordeuropéer och sydeuropéer. Jag går in och tittar på område efter område. Många sydeuropéer är för överstatlighet eller för kvalificerad majoritet i sig. I många av de frågor som diskuteras i dag kan det hända att vi kommer till samma slutsats. Men vi gör det från en praktisk utgångspunkt. De gör det från en teoretisk utgångspunkt.”

EU:s i grunden mellanstatliga karaktär bör följaktligen inte överges till fördel för ökat överstatligt beslutsfattande, menar företrädare för status quo-visionen. Det är i kedjan mellan nationella parlament, fackministrarna i rådet och stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet som den huvudsakliga beslutsmakten bör ligga. Som Göran Persson framhöll i en artikel i Expressen i okto-

ber 2002: ”Grunden för den demokratiska legitimiteten i EU-projektet ligger i den axel som går mellan de nationella parlamenten och de nationella regeringarna som sitter i rådet.”

Slutsatsen blir att EU i dag anses ha en lämplig blandning av mellanstatliga och överstatliga element, som inte bör förskjutas. En återgång till strikt mellanstatliga samarbetsformer skulle vara olämplig, med tanke på de övernationella delarnas betydelse för den inre marknaden. Ökad överstatlighet ses emellertid också som problematisk, mot bakgrund av de europeiska medborgarnas nationellt förankrade identiteter. Som regeringen förklarar i sin skrivelse om EU:s framtidsfrågor i mars 2002: ”Den nuvarande strukturen har i huvudsak fungerat väl under lång tid och bör utgöra en bra bas även för framtiden. Regeringen ifrågasätter om det finns behov av grundläggande förändringar i balansen mellan EU:s institutioner” (skr. 2001/02:115).

De demokratireformer som anhängare av status quo-perspektivet särskilt prioriterar är ökad öppenhet i EU:s institutioner och en tydligare roll för nationella parlament i EU:s beslutsfattande. Båda reformerna är förenliga med en bibehållen institutionell balans och struktur, även om det senare förslaget främst stärker den mellanstatliga förankringen av den europeiska demokratin.

Det svenska engagemanget för ökad öppenhet i EU belönades med antagandet av en ny europeisk öppenhetsförordning under Sveriges ordförandeskap våren 2001. Inför och under arbetet i konventet har Sverige fortsatt att driva frågan om öppenhet som den viktigaste demokratiserande reformen i EU.

Den svenska regeringen har under längre tid betonat det demokratiska värdet av att Sveriges positioner i EU förankras i riksdagen genom EU-nämnden. I samband med framtidsdebatten har Sverige aktivt argumenterat för att nationella parlament generellt bör ges en mer framträdande roll, exempelvis i övervakningen av EU:s subsidiaritetsprincip.

”Sakfrågor före institutioner”

EU-samarbetet har historiskt sett utvecklats som ett svar på gemensam problemlösning. Men de institutionella lösningar som funnits vara välanpassade på ett politikområde har ofta ansetts

olämpliga på andra politikområden. De procedurer som används för att utarbeta, anta och genomföra EU-politik uppvisar stor variation. Denna komplexitet är en följd av skräddarsydda institutionella lösningar, som syftat till att göra beslutsfattandet så effektivt som möjligt på varje politikområde, utan onödiga uppoffringar av nationell suveränitet.

Ett huvudargument för institutionella reformer i EU i dag är behovet av att strömlinjeforma och förenkla EU:s beslutsprocedurer, för att därigenom göra EU mer lättbegripligt. Den tredje beståndsdelen i status quo-visionen är emellertid en betoning av att sakfrågor går före institutioner. Om variationen i institutionella lösningar är nödvändig för att säkra effektivitet, anses denna befogad även framdeles, eftersom EU:s främsta uppgift är att generera fördelar för folket. ”Varje diskussion om hur vi ska förbättra det europeiska samarbetet måste ta sin utgångspunkt i hur vi ska bättre ta tillvara medborgarnas intressen”, förklarade Göran Persson i Tiden år 2000.

Den svenska regeringens främsta företrädare i framtidsdebatten har konsekvent understrukit vikten av att institutioner och beslutsprocedurer måste anpassas efter sakfrågespecifika behov. Det är inte filosofernas, statsvetarnas och juristernas demokratimodeller eller kraven på homogenitet som ska vara vägledande. Som Göran Persson klargjorde i sitt linjetal på Humboldt-universitetet i Berlin i oktober 2001: ”Vi kan inte bygga institutionella luftslott. Det skulle endast vidga förtroendegapet mellan väljare och valda.”

Lena Hjelm-Wallén uttryckte liknande tankar i ett tal i Göteborg i maj 2002: ”För mig är det en självklarhet att även den fortsatta diskussionen om EU:s framtid måste utgå från sakfrågorna. (---) På vilka områden behöver vi mer av gemensamt beslutsfattande för att kunna värna det demokratiska inflytandet och skapa ett gott samhälle för våra medborgare? Vilka områden lämpar sig inte att hanteras av EU utan sköts bäst nationellt, lokalt eller regionalt? För att kunna svara på sådana frågor måste vi utgå från hur verkligheten ser ut på enskilda politikområden, inte från några abstrakta beslutsmodeller.”

Prioriteringen av sakfrågor före institutioner har tagit sig konkreta uttryck i svensk EU-politik. Snarare än att verka för en be-

gränsning av antalet samarbetsformer har Sverige under senare år arbetat aktivt för införandet av en ny procedur, den s.k. öppna samordningsmetoden (Jacobsson, Johansson och Ekengren 2001).

I samband med det svenska ordförandeskapet bemöttes kritiken om att Sverige saknade visioner i framtidsdebatten med förklaringen att Sveriges visioner i stället avsåg sakfrågor, i synnerhet ”de tre e:na” – ”enlargement”, ”environment”, ”employment”. När Lena Hjelm-Wallén och Lena Hallengren i en artikel i Dagens Nyheter i februari 2002 redogjorde för regeringens prioriteringar inför denna konstitutionella process, omfattade dessa med undantag för öppenheten uteslutande sakfrågor: den gemensamma jordbrukspolitiken, asyl- och migrationspolitiken och det rättsliga samarbetet.

Sammantaget utmärks status quo-visionen av en låg krismedvetenhet; tidpunkten för framtidsdebatten är illa vald, EU:s institutionella struktur fungerar i huvudsak väl, och sakfrågorna är viktigare än institutionella reformer. Som Lena Hjelm-Wallén betonade vid ett seminarium på SNS i september 2002: ”Vi är inte tvingade att göra någonting på grund av en kris i beslutsfattandet.”

Vi menar emellertid att status quo-alternativet för EU:s politiska framtid står inför ett antal utmaningar, som gör det svårt att försvara och upprätthålla i längden. Den första av dessa är de konsekvenser som ett sådant ställningstagande får för möjligheterna att komma till rätta med de demokratiproblem som i dag hämmar EU:s politiska system.

Demokratiproblem i EU:s struktur

Sedan början av 1990-talet har frågan om EU:s demokratiska underskott varit en återkommande och omdebatterad fråga inom såväl forskning som politik. Har EU över huvud taget ett demokratiskt underskott? Vad består detta i så fall av?

Diskussionen om EU:s demokratiska underskott har sedermera spritt sig till andra internationella organisationer. Under senare år har Världshandelsorganisationen (WTO), Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken (IBRD) kommit att bedömas utifrån demokratiska kriterier som tidigare varit främmande i in-

ternationellt samarbete, men som har sitt ursprung i den europeiska debatten.

Den statsvetenskapliga debatten om EU:s demokratiska underskott har varit fruktbar. Även om betoning och kriterier skiftar något mellan olika bedömare, är forskarna i dag i hög grad eniga om att EU:s speciella institutionella uppbyggnad är förknippad med ett antal demokratiska brister, när den jämförs med etablerade demokratimodeller (Lord 1998; Majone 1998; Scharpf 1999; Schmitter 2000; Karlsson 2001). Något polemiskt har det ibland konstaterats att EU inte skulle uppfattas som tillräckligt demokratiskt, om organisationen skulle ansöka om medlemskap hos sig själv.

Demokratiproblemen i EU:s institutionella struktur var även ett huvudtema i Laekenförklaringen, där stats- och regeringscheferna betonade att unionen ”måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv”.

Varken nationell eller internationell demokrati

I strikt mellanstatliga, internationella organisationer är medborgarna indirekt representerade genom de regeringar som de utsett vid nationella val. Organisationens demokratiska legitimitet utgår från medlemsstaterna, som alla åtnjuter möjligheten att förhindra beslut de inte finner önskvärda. Om medborgarna anser att deras intressen inte tillgodosetts genom regeringens agerande, kan de utkräva ansvar i nationella val.

I nationella politiska system tillsätts den lagstiftande och verkställande makten genom demokratiska val. ”Folket får den regering det förtjänar”, som ordspråket lyder. Politikernas legitimitet utgår från väljarnas mandat, och i den mån medborgarna är missnöjda med inriktningen på politiken kan de rösta för förändring vid nästa val.

EU av i dag är varken en strikt mellanstatlig internationell organisation eller en stat i vanlig bemärkelse. Jacques Delors, EU-kommissionens kanske mest framträdande ordförande genom tiderna, har beskrivit EU som ett oidentifierat politiskt objekt, ”un objet politique non identifié”.

Från att ursprungligen ha varit ett förhållandevis traditionellt

internationellt samarbetsinitiativ på huvudsakligen mellanstatlig grund, har EU under årens lopp utvecklat allt mer statslika drag. Medlemsstaterna har överfört befogenheter till EU som tidigare var nationella, med följden att det i dag är EU som på flera områden lägger fast den gällande politiken.

Men i steget från den nationella till den europeiska nivån har förutsättningarna för deltagande, representation och ansvarsutkrävande förändrats. Medborgarnas traditionella kanaler för demokratisk påverkan på nationell nivå innebär inte längre att de därmed har inflytande över alla de beslut som berör dem och fattas i deras namn. Samtidigt har medlemsstaterna hittills varit ovilliga att omorganisera EU i en form som skulle tillåta fullödig representation och reellt ansvarsutkrävande på den europeiska nivån.

EU:s politiska system erbjuder både direkta och indirekta kanaler för deltagande, representation och ansvarsutkrävande. Men kvaliteten på den europeiska demokratin är inte nödvändigtvis en följd av kvantiteten (antalet procedurer). Även om EU:s medlemsstater och institutioner sedan mitten av 1980-talet tagit ett flertal initiativ för att förbättra systemets demokratiska standard, finns det tydliga brister i såväl de direkta som de indirekta procedurerna. Det är företrädesvis tre drag i EU:s institutionella struktur som anses vara särskilt problematiska.

Svagt Europaparlament

Den enda direktvalda EU-institutionen är också den svagaste av de tre organen i EU:s lagstiftningstriangel. Visserligen har Europaparlamentets makt ökat betydligt sedan mitten av 1980-talet, men institutionens inflytande kan fortfarande inte likställas med kommissionens och rådets. Inte heller är Europaparlamentets befogenheter jämförbara med dem som nationella parlament i allmänhet åtnjuter.

Snarlikt nationella parlament har Europaparlamentet tre huvudsakliga funktioner: att medverka i lagstiftningsärenden, att besluta om den gemensamma budgeten samt att kontrollera den verkställande makten, framför allt kommissionen. Under den tid på 1970- och 1980-talen då parlamentets roll i lagstiftningsproces-

sen fortfarande var mycket begränsad, var makten i budgetprocessen dess främsta källa till inflytande. Under 1980-talet kom denna makt att användas offensivt i syfte att hävda parlamentets politiska målsättningar och uppnå en mer framskjuten position i relationerna mellan institutionerna.

Med början i Enhetsakten 1986 har parlamentets lagstiftande befogenheter successivt stärkts för varje fördragsförändring. Nya beslutsprocedurer har införts och allt fler sakfrågor har förts över till de procedurer där parlamentets inflytande är som störst. I dag är medbeslutandeproceduren EU:s vanligaste lagstiftningsförfarande. Den innebär att parlamentet delar lagstiftningsmakten med rådet; för ett EU-beslut krävs båda institutionernas godkännande.

Dessa förändringar till trots skiljer sig fortfarande Europaparlamentets lagstiftningsmakt från den som vanligtvis associeras med parlament på nationell nivå. Europaparlamentet kan inte föra fram och besluta om egna lagstiftningsförslag. Detta kan jämföras med den svenska riksdagen, där alla ledamöter har rätt att lämna in motioner och riksdagen kan lagstifta utan förslag från regeringen. Europaparlamentet är fortsatt svagt på de områden där medbeslutandeproceduren inte tillämpas. Därtill finns det politikområden där Europaparlamentet inte behöver konsulteras över huvud taget, såsom EU:s handelspolitik, utrikespolitik och i viss mån sysselsättningspolitik. Avslutningsvis saknar parlamentet också reellt inflytande över de administrativa genomförandebeslut som kommissionen fattar, men som rådet har möjlighet att påverka genom den s.k. kommittologin.

Även parlamentets roll som granskare av den verkställande makten har stärkts sedan början av 1990-talet. Innan Maastricht- och Amsterdamfördragen hade parlamentet begränsat inflytande över medlemsstaternas utnämning av kommissionens ordförande och kommissionsledamöterna. I dag är situationen en annan. Parlamentet måste godkänna den person som medlemsstaterna har nominerat till posten som ordförande för kommissionen. Därefter ges parlamentet möjlighet att hålla utfrågningar med de tilltänkta kommissionsledamöterna. Ända sedan Romfördraget 1957 har parlamentet därtill haft rätten att avsätta hela kommissionen genom misstroendevotum. Ännu har inga omröstningar om miss-

troendevotum samlat det stöd som krävs. Men under senare år har parlamentet aktivt använt hotet om misstroendevotum för att påverka kommissionen, vilket bland annat föranledde kommissionens avgång i mars 1999, efter avslöjanden om oegentligheter.

Jämfört med nationella parlament är den främsta bristen i Europaparlamentets kontroll över kommissionen det faktum att den verkställande makten tillsätts av medlemsstaterna och inte utgår från majoritetsförhållanden i parlamentet. Därtill saknar parlamentet medel för att övervaka andra delar av EU:s verkställande makt. Parlamentets kontroll av rådets verkställande funktion är närmast obefintlig. På samma vis är ECB befriad från annan parlamentarisk kontroll än harmlösa utfrågningar om den europeiska penningpolitiken.

Att öka Europaparlamentets makt har varit medlemsstaternas huvudsakliga svar på kritiken om bristande demokrati i EU. Eftersom parlamentet är EU:s demokratiska ansikte – eller alibi, om man så vill – har en förstärkning av denna institution varit ett utmärkt sätt för Europas regeringar att markera den vikt de säger sig tillmäta problemet med det demokratiska underskottet. Samtidigt har parlamentet varit skickligt på att utnyttja dessa förhållanden till egen fördel, genom att ständigt betona sin position som medborgarnas främsta demokratiska kanal i EU.

Bristfällig öppenhet

EU-samarbetet har under längre tid präglats av slutenhet och begränsad demokratisk insyn i viktiga delar av EU:s beslutsfattande. Betydande framsteg har skett på senare år, men alltjämt äger medlemsstaternas beslutsfattande i rådet och Europeiska rådet i hög grad rum utan öppenhet och insyn.

Bristen på öppenhet kan historiskt förklaras av EU:s ursprung som traditionell internationell organisation, med medlemsstaternas diplomater som huvudaktörer. Enligt den internationella diplomatiska kulturen mår förhandlingar bäst av att föras utanför det offentliga strålkastarljuset. Allmän insyn i förhandlingsprocessen tvingar regeringarnas företrädare att förhålla sig till opinion och media i hemlandet, vilket kan försvåra eller förhindra kompromisser som annars hade varit möjliga. Inte heller är det tradi-

tion att internationella sekretariat, av vilket kommissionen utgör ett ovanligt kraftfullt exempel, är öppna för offentlig granskning.

Men bristen på öppenhet är också en följd av den mer sekretessorienterade kulturen i de länder som ursprungligen inledde EU-samarbetet och inrättade de gemensamma institutionerna. Sveriges långtgående offentlighetsprincip har utgjort ett undantag, inte en norm. Även om flera medlemsstater på senare år infört offentlighetslagstiftning, ”Freedom of Information Acts”, skiljer sig synen på vad allmänheten bör få insyn i och tillgång till betydligt. De nordiska länderna och Nederländerna är ytterligheter på ena kanten av spektrumet, medan Portugal, Spanien och Frankrike bildar motpolen.

Den stora variationen i nationella traditioner, kulturer och värderingar har märkbart försvårat processen mot ökad öppenhet i EU. De konkurrerande perspektiven på nationell nivå har gjort det svårt att enas om gemensamma regler på europeisk nivå. Under 1990-talet har likväl viktiga framsteg gjorts. En första öppenhetsprincip infördes i samband med Maastrichtfördraget 1991. I Amsterdamfördraget 1997 stärktes denna princip, samtidigt som man fastslog att EU skulle anta nya, långtgående öppenhetsbestämmelser senast maj 2001. Så blev också fallet, med följd att allmänhetens tillgång till dokument i dag är förhållandevis god – i själva verket mer långtgående än i många medlemsländer. Bidragande orsaker till öppenhetsförespråkarnas framgångar är förstärkningen av detta läger i samband med Sveriges och Finlands inträde 1995, samt rättsliga förfaranden mot rådet från flera europeiska tidningar.

EU:s nya öppenhetsförordning reglerar tillgång till dokument i kommissionen, parlamentet och rådet. Den innebär däremot inga förbättringar för allmänhetens möjligheter att följa vad som händer när medlemsstaterna förhandlar och beslutar i rådet och Europeiska rådet. Medan rådet TV-sänder vissa utvalda debatter, är inte dess sammanträden i lagstiftningsärenden öppna för insyn. Möjligheten att följa vad som utspelar sig i det viktiga organet Coreper, där medlemsstaternas EU-ambassadörer förbereder ministrarnas möten, är obefintlig.

Inte heller Europeiska rådets möten är offentliga. Stats- och regeringscheferna har varit mycket angelägna att skydda debatterna

vid toppmöten från alla former av offentlig insyn. De anser att avgörande kompromisser och gemensamma målsättningar för framtiden bäst uppnås i en sluten förhandlingssal, utan tjänstemän, mötesanteckningar och offentlighet.

Urholkad nationell kontroll

I takt med att de övernationella dragen i EU har blivit mer framträdande har medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av nationella regeringar försvagats. Medlemsstaternas regeringar har förlorat delar av kontrollen över integrationen, samtidigt som nationella parlament har förlorat delar av kontrollen över regeringarna. Den enskilda statens möjlighet att säkerställa att integrationsprocessen utvecklas i acceptabel riktning har begränsats såväl av de övernationella institutionernas inflytande som av införandet av majoritetsröstning i rådet. Detta kan ses som ett demokratiskt problem, såtillvida att nationella regeringar inte kan ställas till svars för EU-beslut som de inte varit med om att fatta.

EU:s övernationella institutioner åtnjuter på vissa områden egen beslutskompetens, vilken fråntar medlemsstaterna kontrollen över EU:s politik. Kommissionen genomför ensam EU:s konkurrenspolitik och framförhandlar på egen hand internationella handelsavtal. ECB lägger ensam fast eurozonens penningpolitik. Domstolen har ensamrätt på uttolkningen av EG-rätt. Forskning visar därtill att EU:s övernationella institutioner historiskt sett har lyckats driva integrationen längre och i andra riktningar än vad medlemsstaterna avsett. Domstolen har utnyttjat sitt tolkningsprivilegium till att introducera integrationsdrivande principer och doktriner. Kommissionen har agerat policy-entreprenör och lyckats få igenom initiativ som medlemsstaterna ursprungligen tagit avstånd ifrån.

Utsträckningen av majoritetsröstning till det stora flertalet beslut i rådet innebär samtidigt att individuella regeringar inte kan säkerställa att de beslut som trots allt fattas i medlemsstaternas eget organ faktiskt är nationellt förankrade. Fram till Enhetsaktens ikraftträdande 1987 var enhällighet norm i rådets beslutsfattande. Med Enhetsakten begravdes i realiteten den informella s.k. Luxemburgkompromissen, som tillät nationella veton i särskilt

känsliga frågor, samtidigt som antalet områden där majoritetsröstning tillämpas ökade. Utökningen fortsatte därefter genom Maastricht-, Amsterdam- och Nicefördragen. I dag krävs endast enhällighet inom ett begränsat antal områden.

Den nationella kontrollen av EU-politik har även urholkats genom de svaga mekanismerna för nationellt demokratiskt inflytande över regeringarnas agerande i EU. Regeringarna är formellt ansvariga inför de nationella parlamenten, och därmed indirekt medborgarna, men parlamentens påverkansmöjligheter är svaga. EU-samarbetet har i allmänhet stärkt nationella regeringar i förhållande till nationella parlament, eftersom de förstnämnda fått en ny exklusiv politisk arena, medan de senare kämpar i bakvattnet. EU-samarbetet innebär att politiska beslut som tidigare suveränt fattades av de nationella parlamenten nu avgörs inom EU:s institutioner, till vilka parlamenten inte har tillträde.

Inom EU finns betydande variation i de nationella parlamentens inflytandemöjligheter i förhållande till de nationella regeringarna. Danmark, Finland, Sverige och möjligen Österrike anses ha inflytelserika parlament, medan parlamenten i Storbritannien och Frankrike har något sämre möjligheter till inflytande, och övriga parlament litet eller inget inflytande över EU-politiken. Det instrument som placerar de nordiska länderna i den första kategorin är främst organiseringen av parlamentens EU-hantering i särskilda EU-utskott – i Sverige EU-nämnden – med rätt att formulera, förändra eller avvisa förslag. Men även här finns gradskillnader.

I en aktuell forskningsstudie (Jungar och Ahlbäck Öberg 2002) jämförs svenska och finländska parlamentarikers egen uppfattning om möjligheterna att påverka ländernas EU-politik. I båda länderna upplevs parlamenten vara akterseglade, men mest i Sverige. Svenska riksdagsledamöter känner sig märkbart marginaliserade i EU-politiken. Aktörer som anses ha mer inflytande än EU-nämnden över utformningen av den svenska Europapolitiken är regeringen, Utrikesdepartementet, representationen i Bryssel och finansmarknaden. Riksdagens fackutskott ses som den aktörskategori som har allra minst inflytande över svensk EU-politik, distanserade av bland andra LO, SAF, LRF, offentliga tjänstemän – och väljarkåren!

Riksdagens hantering av EU-frågor har under senare år varit föremål för såväl forskning som offentlig utredning (Hegeland 1999; Riksdagen 2000a, 2000b). De svagheter som framkommit är illustrativa för de nationella parlamentens generella svårigheter att utöva inflytande över den politik som regeringarna för i EU.

EU-nämnden har att ta ställning till ett förslag till förhandlingsposition i rådet och kommer därmed in i ett sent skede i EU:s beslutsprocess; de reella möjligheterna till inflytande ligger på ett betydligt tidigare stadium, när kommissionen är i färd med att utforma sitt förslag till ny EU-lagstiftning. Regeringen har problemformuleringsprivilegiet i Europapolitiken och EU-nämndens roll blir främst reaktiv. Fackutskotten har självmant frikopplat sig från EU-arbetet och bidrar sällan med information till EU-nämnden. Handlingarna från regeringskansliet inför möten i EU-nämnden kommer ofta för sent för att medge tillräckliga förberedelser.

Demokratins legitimitetskris

Den andra utmaningen som kan kräva en omvärdering av status quo som ett framtidsalternativ är behovet av en vitalisering av demokratin i Europa, som i dag befinner sig i en dubbel legitimitetskris.

Medborgarna står tvekande inför de demokratiska kanaler för deltagande och inflytande som finns på den europeiska nivån. Deltagandet i Europavalen sjunker och EU:s institutioner uppfattas sakna legitimitet.

På nationell nivå sjunker valdeltagandet och partiengagemanget samtidigt som populism och politikerförakt ökar. En förklaring är det faktum att många frågor som tidigare avgjordes på nationell nivå, i dagens globaliserade värld i stället hanteras på europeisk eller internationell nivå.

Sjukdomssymptomen är i dag så många och starka att demokratins legitimitetskris inte kan avfärdas.

Krissymptom i europeisk demokrati

Ju mer långtgående EU:s beslutsbefogenheter har blivit, desto mindre deltar medborgarna i dess demokratiska processer. Många européer upplever sig, rätt eller orätt, som fångade i en integrationsprocess som de varken förstår eller har kontroll över, hur mycket de än drar nytta av och tar för givet dess materiella fördelar.

Från 1950-talet och ända till början av 1990-talet rådde ett tillstånd som beskrivits som *permissive consensus*. EU-medborgarna var positivt inställda till integrationsprocessen, men hyste inga starka åsikter, och lämnade till de nationella politikerna att fatta beslut i deras namn. Det stora flertalet medborgare var antingen inte intresserade av frågan om europeiskt samarbete, eller stödde den nationella regeringens medverkan i fördjupandet av integrationen.

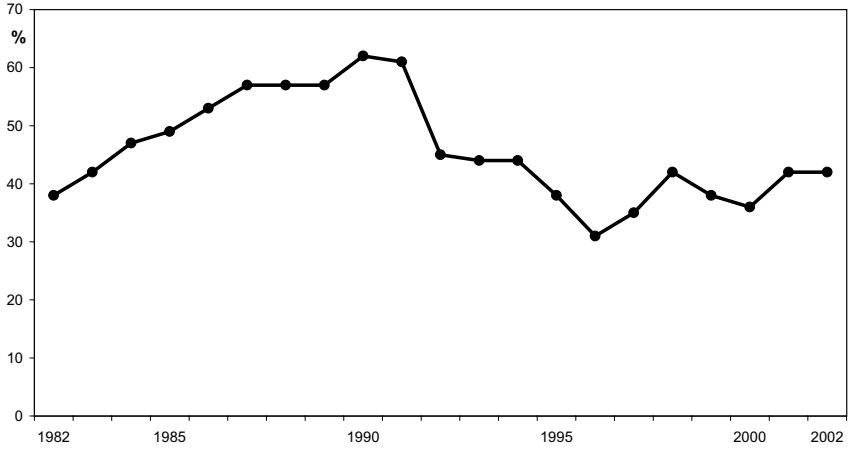
Detta toleranta samförstånd råder inte längre. EU-frågan har politiserats, inte enbart i nytillkomna medlemsstater som Sverige utan även i de ursprungliga medlemsländerna. I flertalet stater har det växt fram ett mer eller mindre uttalat motstånd mot fortsatt integration.

Detta missnöje har kommit till uttryck vid de folkomröstningar som hållits om nya EU-fördrag. I Danmark röstade folket knappt nej till Maastrichtfördraget i en omröstning 1992, för att därefter ge sitt stöd med 57 procent efter införandet av särskilda förbehåll. I Frankrike överlevde Maastrichtfördraget med mycket liten marginal folkomröstningen 1992. Amsterdamfördraget bemöttes av mindre folkligt motstånd, men under de senaste tre åren har majoriteter mot fördjupad integration återigen satt käppar i hjulet för de nationella regeringarna. I september 2000 röstade 53 procent av det danska folket nej till euron, trots ett enigt politiskt etablissemang för danskt deltagande. I juni 2001 röstade Irland överraskande nej till Nicefördraget, för att sedermera ge sitt stöd i oktober 2002, efter klarlägganden om fördragets innebörd för irländsk neutralitet.

Folkomröstningsresultaten reflekterar ett allmänt ökande missnöje med europeiskt samarbete, som även kommer till uttryck i de kontinuerliga opinionsundersökningar som kommissio-

nen genomför. Entusiasmen för fördjupad integration har minskat, liksom även stödet för det aktuella landets medlemskap i EU. Som figur 2.1 visar har kurvan varit dalande sedan höjdpunkten 1991.

Figur 2.1 Stöd för EU-medlemskap



Kommentar: Frågans formulering: ”Vad tycker du generellt om att [ditt land] är medlem i EU? Är det (1) bra, (2) dåligt, (3) varken bra eller dåligt, (4) vet ej?” Figuren mäter nettostödet, dvs. skillnaden mellan dem som anser att medlemskap i EU är bra respektive dåligt.

Källa: Eurobarometer http://europa.eu.int/comm/public_opinion

Förklaringarna till det ökade missnöjet är många och komplexa. En orsak på det djupare samhällsplanet är övergången till det postmoderna samhället (Inglehart 1997). Till skillnad från det moderna samhället karaktäriseras det postmoderna samhället av ett ifrågasättande av centraliserade och byråkratiska maktstrukturer och en betoning av individers frihet och delaktighet. Styrelse för folket möter inte medborgarnas förväntningar och krav på delaktighet.

Detta är en insikt som nått även de centraliserade och byråkratiska strukturer som ifrågasätts. Kommissionen menar i sin vitbok om nya styrelseformer att EU inte längre kommer att bedömas på

grundval av sin förmåga att reducera handelshinder eller förverkliga den inre marknaden, utan att dess legitimitet i dag beror på delaktighet och deltagande (KOM(2001) 428).

Politiseringen av EU-frågan och kraven på deltagande har emellertid inte översatts i medborgerligt engagemang för förändring. Liksom på nationell nivå överges i ökad utsträckning de traditionella kanalerna för demokratiskt inflytande. Det är ett paradoxalt faktum att Europaparlamentet under de senaste två decennierna fått ett kraftigt ökat inflytande, men att medborgarna i motsvarande utsträckning avstår från att rösta i valen till denna församling.

Det första direkta valet till Europaparlamentet hölls 1979 och vid detta tillfälle deltog 62 procent av väljarkåren. Vid varje val som därefter hållits har valdeltagandet sjunkit; vid Europavalet 1999 var det genomsnittliga valdeltagandet nere i 50 procent.

I en betydande mängd frågor är Europaparlamentet i dag en lika tung lagstiftare som regeringarna i rådet. I internationell jämförelse är EU den enda organisationen där en folkvald församling har möjlighet att blockera ett beslut även om medlemsstaterna är eniga.

Orsakerna till den paradoxala trenden i valdeltagande kan bara vara två: antingen förstår inte väljarna Europaparlamentets betydelse för utformningen av den EU-politik som berör dem i vardagen, eller så saknar parlamentet – EU:s enda direktvalda demokratiska organ – folklig legitimitet. Sannolikt är båda förklaringarna aktuella.

Attitydundersökningar visar på ett samband mellan självupplevd kunskapsnivå å ena sidan och attityder gentemot EU å andra sidan (Eurobarometer 57, 2002). Ju mer medborgarna anser sig veta om EU, desto större är deras stöd för det aktuella landets EU-medlemskap, desto mer positiv är deras bild av EU, desto mer skulle de beklaga om EU avskaffades, desto större är deras tilltro till EU:s institutioner, desto större vikt tillmäter de Europaparlamentets verksamhet, och desto större är sannolikheten att de deltar i valen till denna församling. Under de senaste två decennierna har emellertid den information i media som medborgarna anser sig ha fått om Europaparlamentet successivt minskat. De år då val hålls till Europaparlamentet utgör toppar i mediebe-

vakningen, men enligt medborgarnas bedömningar har informationen minskat i varje val sedan 1984.

Valen till Europaparlamentet har beskrivits som andra rangens nationella val. De är inte europeiska val i egentlig mening, utan nationella val i förklädnad. De drivs inte av en europeisk debatt om Europas gemensamma angelägenheter, utan handlar nästan uteslutande om inrikespolitiska frågor.

Frånvaron av Europapolitik kan knappast skyllas på väljarna, utan beror främst på partierna och det politiska systemet. Transnationella partisammanslutningar försöker visserligen utarbeta gemensamma program inför Europavalen, men partierna är och förblir nationella, liksom de ämnen politikerna väljer att betona i kampanjerna. Medborgarna erbjuds få relevanta handlingsalternativ för Europas framtid. De europeiska partierna brukar därför i forskningen beskrivas som svaga förmedlare av EU-medborgarnas politiska åsikter. Även det faktum att Europavalen inte kan resultera i ”regeringsskifte” drar ner intresset. Valen kan leda till viktiga förskjutningar i de politiska maktförhållandena i parlamentet, men innebär inte att en impopulär regering kan avsättas.

Oavsett vilken förklaringen är så används det låga valdeltagandet ofta som argument mot att ge Europaparlamentet mer makt. Enligt statsminister Göran Persson är det han själv som med riksdagen som bas, och inte Europaparlamentet, som står för EU:s demokratiska legitimitet:

”Rådet består av representanter för nationella regeringar. Dessa regeringar hämtar i sin tur sina mandat från respektive nationellt parlament. Detta kommer under överskådlig tid att vara den mest legitima demokratiska länken mellan det nationella och det EU-gemensamma. Parlamentet [dvs. Europaparlamentet] kommer successivt att kunna stärka sin ställning, men det kommer inte att ske utan ett ökat valdeltagande. Valdeltagandet speglar engagemanget och den demokratiska legitimiteten” (riksdagen den 19 februari 2003).

Krissymptom i nationell demokrati

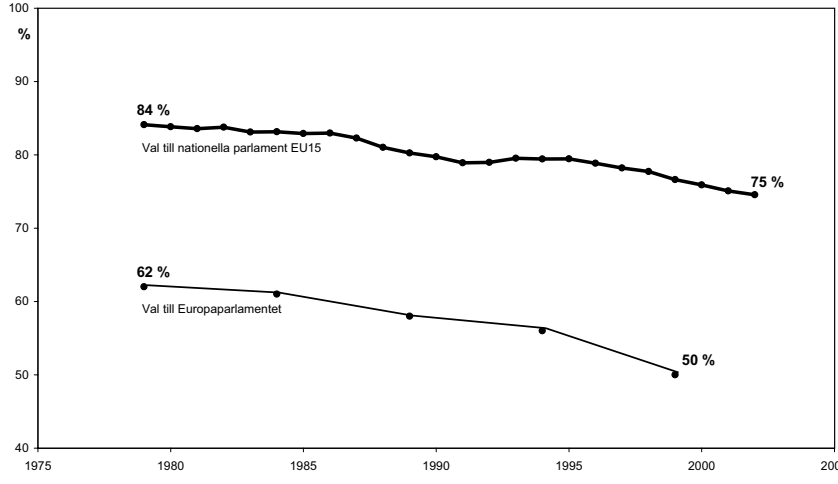
Det kan ligga frestande nära att likställa legitimitet och valdeltagande, men argumentet är tveeggat. Även det politiska systemet

på nationell nivå ifrågasätts i allt högre utsträckning av medborgarna.

Figur 2.2 dokumenterar att också deltagandet i de nationella valen uppvisar en sjunkande tendens. Genomsnittet bland de 15 länder som utgör EU:s medlemskrets minskade från 84 procent år 1979 till 75 procent år 2002.

För Sveriges del minskade deltagandet i riksdagsvalen från 91 procent år 1979 till 80 procent år 2002. Valdeltagandet i Europavalet 1999 var 39 procent.

Figur 2.2 Valdeltagande



Källa: IDEA, www.idea.int. Med utgångspunkt från senast hållna parlamentsval beräknas för varje år det genomsnittliga valdeltagandet bland EU:s nuvarande 15 medlemsländer.

Diagrammet visar att inom EU-området som helhet ligger deltagandet i Europaparlamentsvalen förvisso på en drygt 20 procentenheters lägre nivå jämfört med de nationella parlamentsvalen. Men minskningen är påtaglig för båda slagen av val. Skillnaden dem emellan speglar mer en gradskillnad än en artskillnad. Det finns knappast någon demokratisk teori som säger att ett valdeltagande på 75 procent (de nationella parlamentsvalen 2002) skulle ge en kvalitativt annan demokratisk legitimitet än en nivå på 62 procent (Europavalen 1979).

Dessutom håller de nationella politiska partierna samtidigt på att förlora sin folkliga förankring. Medlemstalen har minskat under senare år. Därtill anser en majoritet av medborgarna att de nationella politiska partierna fungerar dåligt. Flertalet av dagens svenskar ger partierna underbetyg när det gäller att ta ansvar för svåra och långsiktiga beslut, ge medlemmarna inflytande över partiets politik, få fram lämpliga personer till förtroendeuppdrag och föra fram medborgarnas krav och önskemål (SNS Demokratiråd 2000).

Delvis är partiernas minskade dragningskraft en fråga om att dagens medborgare använder sig av andra kanaler för politisk påverkan. Men trenden är likväl oroande. Som SNS Demokratiråd uppmärksammade i sin rapport 1998, är det de enkla och minst förpliktigande formerna av politiskt deltagande som ökar, exempelvis namninsamlingar och köpbojkotter. Politiska aktiviteter som kräver större arbetsinsatser och mer permanent engagemang går däremot tillbaka. I denna kategori räknas exempelvis engagemang i politiskt parti och aktionsgrupp samt kontakter med tjänstemän, organisationer och media. De som främst avstår eller utesluts från politisk delaktighet är de resurssvaga: arbetslösa och invandrare.

Det finns i Sverige och många andra länder en utbredd misstro mot politiker och det politiska systemet. Spåren ses i de senaste årens förskjutningar i det partipolitiska landskapet. Främlingsrädsla förenad med kritik av det politiska landskapet bildar energin i den högerpopulistiska vågen över Europa. Högerpopulistiska partier utnyttjar flera nischer på väljararenan. De förenar etnisk nationalism och främlingsrädsla med en populistisk kritik av det politiska etablissemanget (Rydgren 2002).

Högerpopulismen kan också förklaras med demokratiunderskottet i EU. Medlemsstaterna har överlämnat en stor del av den politiska makten till EU. Men frågan är hur medborgarna ska kunna delta i de europeiska beslutsprocesserna och hur man ska kunna utkräva ansvar av dem som innehar makten inom EU.

Utvidgningens utmaningar

Utvidgningen av EU med upp till tio nya medlemmar 2004 utgör en tredje kraft med följdverkningar på effektivitet och demokrati i Europa, och därmed på status quo-alternativets hållbarhet på lång sikt. Trots att den förestående utvidgningen redan motiverat två regeringskonferenser är det tveksamt om de reformer som genomförts är tillräckliga. I avsaknad av ytterligare reformer är det sannolikt att beslutsfattandet i EU framöver kommer att bli alltmer komplext, ineffektivt och svåröverskådligt.

Problemen är inte främmande för EU:s stats- och regeringschefer, som ställde en rad frågor i Laekenförklaringen om behovet av att förenkla EU:s beslutssystem och reformera institutionernas funktionssätt för att möta utvidgningens utmaningar.

Institutioner för 25 medlemsstater?

EU:s institutioner skapades ursprungligen för ett samarbete mellan sex stater. I samband med de fyra utvidgningsomgångar som hittills ägt rum har mindre modifieringar genomförts. Röstfördelningen i rådet har anpassats till det större antalet medlemsstater. Nya positioner och säten har skapats i kommissionen, domstolen, parlamentet och Europeiska rådet. EU:s grundläggande institutionella arkitektur har dock i hög grad förblivit intakt.

Den förestående utvidgningen skiljer sig från tidigare omgångar såväl kvantitativt som kvalitativt. Medan unionen hittills utvidgats stegvis betecknas utvidgningen 2004 ofta som en ”big bang”. I ett slag ökar unionens medlemsantal med 67 procent. Med undantag för Polen är alla de nya medlemsstaterna därtill små länder, vilket får konsekvenser för balansen mellan små och stora stater i EU:s beslutsorgan.

Kvalitativt skiljer sig den här utvidgningsomgången från de föregående genom de tre parallella transformeringsprocesser som merparten av de nya medlemmarna genomgår sedan ett drygt decennium tillbaka: från diktatur till demokrati, från planekonomi till marknadsekonomi, och (i vissa fall) från del av en union till en suverän stat med nationellt självbestämmande.

Det finns i dag mycket som tyder på att denna kvantitativt och

kvalitativt annorlunda utvidgning kommer att ställa nya krav på EU:s institutioner, vilket kräver mer långtgående förändringar än de som föranletts av tidigare omgångar. Det nya status quo som uppstår när Nicefördraget träder i kraft kommer sannolikt att utmanas av effektivitetsproblem i beslutsfattandet, problem som fördraget paradoxalt nog bidragit till att förvärra.

Kommissionens storlek har under senare år varit föremål för intensiv debatt. Bakgrunden till diskussionen är det ökade antal kommissionärer som skulle bli följden om den nuvarande tilldelningen av platser skulle bibehållas även efter utvidgningen. I denna debatt har EU:s mindre medlemsstater insisterat på att alla länder även framdeles bör få behålla en kommissionär, eftersom detta ökar kommissionens legitimitet i medlemsländerna. EU:s större medlemsstater, med Frankrike i spetsen, har argumenterat för en mer drastisk neddragning av antalet kommissionärer och införandet av ett rotationssystem, för att säkerställa en sammanhållen och effektiv kommission.

Lösningen i Nicefördraget är en tillfällig kompromiss i frågan. Fram till dess att EU utgörs av 27 medlemsstater har alla medlemsstater rätt att nominera en kommissionär var. Vid den tidpunkten ska någon form av rotationssystem införas, baserat på likabehandling mellan stora och små medlemsstater. Denna lösning innebär att kommissionen under de kommande åren, tills Bulgarien och Rumänien sannolikt inträder i unionen, kommer att bestå av 25 kommissionärer, en storlek som vida överstiga det antal statsråd som ofta anses optimalt i nationella regeringar, givet krav på sammanhållning och beslutseffektivitet. Redan i dagens kommission med 20 medlemmar är möjligheterna till ledarskap och övergripande koordinering svaga. Risken för ytterligare fragmentisering efter utvidgningen är betydande.

Liksom i kommissionen har antalet ledamöter i Europaparlamentet ökat under årens lopp. Utvidgningen kommer att öka antalet parlamentariker ytterligare, från dagens 626 till som högst 732 parlamentariker i ett EU med 27 medlemmar. Trots att Amsterdamfördraget föreskrev en lösning med maximalt 700 parlamentariker, och Europaparlamentet stödde en sådan begränsning, enades medlemsstaterna i Nice om att höja taket. Det ökande antalet parlamentariker ställer ytterligare krav på interna re-

former i parlamentet, om beslutseffektiviteten ska kunna upprätthållas. En till synes trivial fråga, som emellertid har betydelse för såväl demokratin som effektiviteten i parlamentet, är hur språkregimen ska utformas när ytterligare tio officiella språk läggs till dagens elva.

Existerande forskning uppmärksammar även de potentiella problem som kan uppstå till följd av en ökad intresseheterogenitet i parlamentet. Med nya parlamentariker följer nya intressen och nya nationella partier. Länderna i Öst- och Centraleuropa brottas med ekonomiska och politiska problem som till viss del skiljer sig från de frågor som i dag är av hög aktualitet inom EU. Därtill är de partier som växt fram efter kommunismens fall inte alltid förenliga med de partikategoriseringar som är etablerade i Västeuropa och inom Europaparlamentet. En ökad heterogenitet i intressen och partier skulle kunna få negativa effekter för sammanhållningen inom parlamentets partigrupper, och därmed för effektiviteten i parlamentets beslutsfattande.

EG-domstolen har under lång tid brottats med kapacitetsproblem som paradoxalt nog har sin grund i organets framgång. I takt med att domstolen etablerats som en effektiv och legitim juridisk instans har tillströmningen av ärenden ökat. Ett flertal åtgärder har genomförts under årens lopp för att avlasta domstolen, däribland skapandet av förstainstansrätten 1989. Men arbetsbördan har förblivit stor, med betydande förseningar i domstolens hantering av ärenden som följd, vilket i sin tur undergrävt synen på EG-domstolen som en effektiv väg för att lösa juridiska konflikter. Det tar i genomsnitt cirka två år från det att ett ärende kommer in till domstolen till dess att dom avkunnas. Med utvidgningen ökar antalet individer, företag och stater som berörs av EG-rätten ytterligare, med en ännu kraftigare tillströmning av ärenden som sannolik följd. Ytterligare reformer kan bli nödvändiga för att legitimiteten och effektiviteten i EU:s juridiska gemenskap ska kunna upprätthållas framöver.

Den institution som sannolikt ställs inför störst problem efter utvidgningen, i avsaknad av reformer, är emellertid rådet. Sedan 1986 har varje fördragsändring ökat inslaget av majoritetsröstning i rådet, för att möta behovet av effektivt beslutsfattande i en union med allt fler medlemsstater och allt större åtaganden. Med den

kommande utvidgningen ökar behovet av majoritetsröstning ytterligare. Men trots att denna insikt låg till grund för förhandlingarna om Nicefördraget, kom resultatet inte att bli så långtgående som många förväntat sig. Majoritetsröstning infördes visserligen för ett fyrtiotal artiklar, men flera tunga politiska områden kräver alltjämt enhällighet. Här finner vi frågor som rör samarbete om utrikespolitik, skatter, socialförsäkringar, regionfonder, asyl och immigration, utrikeshandel, samt inte minst övergripande reformer av EU:s finanser, institutioner och fördrag.

Kravet på enhällighet kommer att leda till förutsägbara problem på dessa områden. De möjligheter som Grekland haft att blockera EU:s politik gentemot Turkiet och som Luxemburg haft att förhindra en reglering av EU:s finansiella sektor, kommer att utsträckas till tio nya medlemmar med sina respektive särintressen. Reformer som EU hittills varit oförmöget att genomföra till följd av inre splittring, kommer att bli än svårare att få till stånd. Vid tidpunkten för nästa förhandling om EU:s långtidsbudget, som sträcker sig från 2007 och framåt, kommer utvidgningen att vara genomförd. Det innebär exempelvis att inga radikala reformer av EU:s jordbruks- och regionalpolitik kan äga rum utan stöd från de jordbruksberoende och mindre ekonomiskt utvecklade nya medlemsländerna.

På de områden som trots allt är föremål för majoritetsröstning innebär Nicefördraget att EU:s beslutsfattande blir mer – inte mindre – tungrott och svåröverskådligt. För att uppnå en kvalificerad majoritet och därmed kunna fatta beslut krävdes tidigare cirka 71 procent av rösterna. Slutresultatet av förhandlingarna i Nice blev att detta enkla system ersattes av ett komplicerat trippelmajoritetssystem. För att ett förslag ska kunna antas med kvalificerad majoritet i det utvidgade EU krävs att det stöds av ungefär 74 procent av rösterna, en majoritet av medlemsstaterna, samt åtminstone 62 procent av EU:s befolkning (såsom representerade av medlemsstaterna). Aktuell forskning visar att Nicefördraget därmed betydligt försämrar möjligheterna att anta ny EU-lagstiftning, samt ändrar maktbalansen mellan parlamentet och rådet till det senares fördel (Tsebelis och Yataganas 2002).

Ytterligare en aspekt av rådets funktionssätt som uppmärksammas i samband med den kommande utvidgningen är det roteran-

de ordförandeskapet i rådet och Europeiska rådet. Rotationen bidrar till ett visst mått av diskontinuitet i EU:s politiska prioriteringar. Men fördelarna med arrangemanget har varit att alla medlemsstater, stora som små, har fått lämna sitt avtryck på EU:s politiska dagordning, samt att uppdraget har skänkt ordförandelandet en ökad förståelse av EU och europeisk politik. När nu unionen förväntas utvidgas till 25 medlemsstater ifrågasätts emellertid om fördelarna i arrangemanget verkligen överväger nackdelarna framöver. Har de små och förhållandevis resurssvaga stater som kommer att bli medlemmar verkligen den administrativa kapacitet som krävs för ordförandeuppdraget? Vad är värdet av rotationen om ett medlemsland endast får inneha ämbetet vart 12:e eller 13:e år?

Flexibelt men svåröverskådligt

När kärnan i dagens EU ursprungligen skapades genom EEG-fördraget 1957 utmärktes samarbetet av enhetlighet och homogenitet. För antagandet av lagstiftning inom EEG användes en och samma grundmodell, där kommissionen lade fram nya lagförslag, parlamentet gavs möjlighet att yttra sig, och rådet fattade beslut. EEG betraktades som ett enhetligt paket av åtaganden och alla medlemsstater deltog fullt ut i alla delar av samarbetet.

Med åren har denna homogenitet kommit att ersättas av en betydande grad av heterogenitet. När samarbetet fördjupats eller vidgats har beslutsarrangemangen anpassats utifrån behov och begränsningar på varje politikområde. När nya medlemsstater tillkommit har dessa inträtt i samarbetet med undantag och specialarrangemang. Utvidgningen förstärker sannolikt denna tendens mot ökad differentiering och komplexitet. EU blir alltmer nebulöst och svåröverskådligt.

Utvecklingen mot alltmer skräddarsydda beslutsarrangemang inleddes på allvar i mitten av 1980-talet. Ledmotiven i denna process har varit effektivitet, demokrati och suveränitet. Beslutsprocedurerna har anpassats med hänsyn till sin förmåga att leverera resultat på varje område, till kraven på ökat deltagande för Europaparlamentet, och till medlemsstaternas önskan om att inte avhända sig mer suveränitet än nödvändigt.

Inom det traditionella EG-samarbetet i EU:s första pelare har den ursprungliga samrådsproceduren kompletterats med samarbetsproceduren, samtyckeproceduren och framför allt medbeslutandeproceduren. Beroende på medlemsstaternas villighet att offra nationell suveränitet inom de olika politikområdena har förändringen i beslutsprocedurer i varierande utsträckning medfört en övergång till kvalificerad majoritet som röstningsprincip i rådet.

Enbart inom EU:s första pelare finns det i dag en myriad av alternativa beslutsvägar. Efter det att Nicefördraget nu trätt ikraft finns det 17 olika beslutsformer i rådet, 11 olika beslutsregler i Europaparlamentet och sammantaget 38 olika sätt att fatta beslut inom EU (Wessels 2001).

Samtidigt har nya arrangemang tillkommit för beslutsfattande inom EU:s andra och tredje pelare: utrikes- och säkerhetspolitik respektive rättsliga och inrikes frågor. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken formas EU-ländernas politik företrädesvis genom konsensus mellan medlemsstaterna. På detta område har kommissionen, parlamentet och domstolen inte blivit tilldelade de funktioner som de av tradition har inom EU:s första pelare, även om kommissionen har en begränsad roll. Inom rättsliga och inrikes frågor är beslutsarrangemangen synnerligen komplexa, med betydande variation inom och mellan de olika delområdena. Införandet i slutet av 1990-talet av den öppna samordningsmetoden som form för koordinering inom områden som sysselsättningspolitik, socialpolitik och forskningspolitik tillförde ytterligare en svårfattlig samverkansform.

I dagsläget är EU:s beslutsarrangemang så komplexa att de som är demokratiskt ansvariga inte förstår hur det går till. Som Lena Hjelm-Wallén berättade i ett anförande vid Utrikespolitiska institutet i oktober 2002: ”Jag har varit utrikesminister och suttit i rådet i fyra år, men när jag fick läsa på grunderna för beslutsfattandet [i mitt arbete i konventet] var det många finesser som jag inte kände till. Som utrikesminister var ju det viktigaste att få fram besluten, sedan var det tjänstemän som arbetade med de lagliga grunderna. Att det låg så mycket komplicerat arbete bakom varje beslut förstod jag inte.”

I avsaknad av reformer som syftar till att strömlinjeforma EU:s

beslutsarrangemang kommer utvidgningen sannolikt att konservera eller till och med förstärka den nuvarande komplexiteten. Till de hänsyn som redan tas till de nuvarande medlemsstaternas särskilda krav inom olika politikområden ska läggas de nya intressen som kandidatländerna för med sig in i unionen. Samtidigt försvåras möjligheterna att reformera beslutsprocedurerna, eftersom den formen av ingrepp i EU:s politiska system kräver medlemsstaternas enhälliga stöd vid en regeringskonferens.

Även utvecklingen mot alltmer skräddarsydda åtaganden för medlemsstaterna kan sägas ha fått sin början under 1980-talet. Drivkrafterna i denna utveckling är dels framförhandlandet av särskilda arrangemang för nya medlemsstater, dels gamla medlemsstaters varierande entusiasm över en ytterligare fördjupning av samarbetet.

EU:s successiva utvidgningsomgångar har bidragit till en differentiering i medlemsstaternas åtaganden. Villkoren för kandidaternas inträde i unionen har varit föremål för förhandlingar, och undantag har utarbetats på områden som antingen ansetts nationellt känsliga eller praktiskt ogenomförbara på kort sikt. Vid Greklands, Spaniens och Portugals inträde i unionen fick dessa betydande undantag från framför allt EU:s bestämmelser för den inre marknaden, som ansågs alltför påfrestande för ekonomierna i dessa länder. Även Finland, Sverige och Österrike förhandlade fram undantag och övergångsbestämmelser, som i Sveriges fall bland annat omfattade alkoholmonopolet, miljölagstiftning, försäljning av snus och utländska medborgares möjligheter att köpa svenska sommarstugor.

Den kommande utvidgningen innebär undantag från EU:s regelverk som är mer omfattande och långtgående än vid någon tidigare utökning av medlemsskaran. Men till skillnad från tidigare utvidgningsomgångar är undantagen denna gång inte enbart formulerade med hänsyn till kandidaterna, utan även till EU:s nuvarande medlemmar. EU:s omfördelningspolitik, i form av jordbruksstöd och regionstöd, kommer endast stegvis att utsträckas till de nya medlemsländerna. Den grundläggande EU-rättigheten om fri rörlighet för arbetskraft kommer att inskränkas i upp till sju år för medborgare från de nya medlemsländerna. Till detta kommer en uppsjö undantag och specialarrangemang inom snart sagt

alla EU:s övriga politikområden. För de nya staterna blir EU-medlemskap delvis en sanning med modifikation.

Under slutet av 1980-talet och 1990-talet kom principen om EU som ett enhetligt åtagande även att luckras upp bland de stater som tillhört unionen under lång tid. Införandet av en europeisk social dimension 1989 ägde rum utan deltagande av Storbritannien, vars konservativa regering valde att stå utanför. Danmark fick särskilda villkor i Maastrichtfördraget, som ställde landet utanför delar av samarbetet i utrikes- och säkerhetspolitik, rättsliga och inrikes frågor, samt EMU. Schengenområdet etablerades 1995 av fem medlemsstater och har successivt utvidgats till 13, men fortfarande står Storbritannien och Irland utanför samarbetet om fri rörlighet inom EU och gemensamma yttre gränser. Endast 11 av 15 medlemsstater införde ursprungligen den gemensamma valutan euro den 1 januari 1999; senare tillkom även Grekland. Danmark och Storbritannien utnyttjade sina framförhandlade undantag, medan Sverige unilateralt förklarade sig ovilligt att delta.

Denna tilltagande splittring av vad som tidigare var ett mer sammanhållet EU-samarbete ledde under andra halvan av 1990-talet till försök bland medlemsstaterna att hitta principer och riktlinjer för vad som kommit att kallas för flexibel integration, närmare samarbete eller förstärkt samarbete. Detta ansågs särskilt viktigt i ljuset av den kommande utvidgningen. Det krävdes möjligheter för skiftande grupper av medlemsstater att fördjupa samarbetet på olika områden för att inte restriktiva beslutsregler och motvilliga nya medlemmar skulle bromsa integrationsprocessen. Det första steget togs i Amsterdamfördraget, som öppnade för flexibel integration på ett antal områden i EU:s första och tredje pelare. Det andra och mer betydande steget togs i Nicefördraget, som möjliggjorde flexibel integration på alla politikområden utom försvarspolitik samt kraftigt förenklade villkoren.

Redan innan den ägt rum har den förestående utvidgningen påskyndat processen mot ett mer differentierat EU. Det återstår att se om arrangemangen för flexibel integration själva är tillräckligt flexibla för att erbjuda grupper av medlemsstater möjligheter till fördjupat samarbete inom fördragets ram. Om inte, lär fler exempel på ad hoc-arrangemang utanför EU:s formella ram följa under

de kommande åren. Trenden är emellertid klar: i avsaknad av beslutsregler (majoritetsröstning) som möjliggör för EU:s medlemsstater att gemensamt gå framåt på olika politikområden, kommer skiftande konstellationer av medlemsstater att välja andra former för fördjupat samarbete.

Utvidgningen förstärker utvecklingen mot skräddarsydda beslutsprocedurer och medlemsstatsengagemang i EU. Denna utveckling kan bära med sig flera positiva aspekter, i termer av effektivitet och hänsyn till nationella intressen. Men samtidigt väcks frågan om hur komplext och svåröverskådligt EU kan tillåtas bli. I ett demokratiskt perspektiv är det problematiskt om medborgare och folkvalda inte förstår hur EU:s politiska system fungerar och var gränserna för medlemsstaternas åtaganden går. Utvidgningen reser ytterligare utmaningar för att kunna demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera unionen. Vi drar slutsatsen att institutionell status quo inte utgör en hållbar strategi för demokrati i EU.

3 Konventet som reformprocess

En vändpunkt i EU:s utveckling?

Sedan toppmötet i Maastricht 1992 har den europeiska debatten blivit alltmer inriktad på att Europeiska unionen måste demokratiseras. Däremot finns det ingen samstämmighet om hur unionen bäst kan skapa uppslutning kring konstitutionella principer och institutionella ordningar som främjar ett ”medborgarnas Europa”, reducerar EU:s ”demokratiunderskott” och skapar bred uppslutning bakom unionen bland Europas folk.

Genom vilka processer kan EU förverkliga förhoppningarna om övergripande systemreformer som minskar avståndet mellan de styrande och de styrda? I vilken grad kan en demokratisk utveckling i Europa skapas inte bara genom fredliga, utan också demokratiska reformprocesser? Vilken betydelse har själva *organiseringen* av reformprocesserna för deras demokratiska kvalitet och legitimitet? Vilken slags union och vilken typ av samarbete kommer Europa att få i framtiden?

Det är dessa frågor som diskuteras i detta kapitel, och uppmärksamheten riktas särskilt mot det pågående konventet om EU:s framtid. Konventet, som förbereder den efterföljande regeringskonferensen, betraktas av många som en ny och spännande metod för att skapa konstitutionella och institutionella förändringar i EU. Många stora ord har också yttrats om konventets betydelse, både av enskilda personer och i officiella dokument. Sålunda har man gjort gällande att unionen står vid ett vägskäl och en historisk vändpunkt, att man har nått en ny fas i det europeiska samarbetet och integrationen, att man befinner sig i begynnelsen av en ny konstitutionell fas i byggandet av Europa och att en ny, postwestfalisk, politisk ordning håller på att växa fram.

Ett viktigt politiskt experiment

Att använda konventet som metod för att förbereda, och eventuellt skapa, konstitutionella och institutionella förändringar i EU är dessutom otvivelaktigt ett intressant politiskt experiment. Samtidigt är det på flera sätt överraskande att konventsformen tagits i bruk. Detta sätt att organisera grundläggande förändringsprocesser är ett klart alternativ till hur unionen hittills gått tillväga när viktiga förändringar stått på dagordningen. Traditionellt har dessa processer tagit formen av mellanstatliga förhandlingar i slutna fora, med diplomater och stats- och regeringschefer som centrala aktörer, och med föga folklig insyn och påverkan och med lite offentlig debatt.

EU är dessutom ett flernivåsystem med höga krav på konsensus i grundläggande frågor. Unionen är en hybrid av överstatlig och mellanstatlig makt, där det finns högst olika synsätt på unionens och Europas framtid. Det finns konkurrerande demokratimodeller, med oenighet om hur mycket makt olika styrningsnivåer och institutioner ska ha, hur den institutionella balansen ska avvägas, vad som krävs för att institutionerna ska kunna samarbeta på ett konstruktivt sätt, hur politiskt ledarskap ska organiseras och vilken roll unionsmedborgarna ska ha i styrningen av unionen.

Genom att använda konventsmetoden, och genom att skapa stora förväntningar på konventets resultat, har unionen placerat sig själv i en position där fallhöjden kan bli stor. Det kan få mycket negativa konsekvenser för det europeiska samarbetet om konventet misslyckas med att lägga fram förslag som kan få bred uppslutning, eller i varje fall en begränsad meny av sådana förslag. Reformerna handlar nämligen om makt, demokrati, konkurrerande samhällsuppfattningar och om vem som ska bestämma vad i EU. Det är därför inte givet att ett brett sammansatt konvent, som arbetar under betydande öppenhet och under stark tidspress, kommer att mäkta med denna uppgift. Slutresultatet är alltjämt öppet, även om det redan nu kan konstateras att konventet förefaller att ha potential att skapa en betydande dynamik i Europa.

Reformprocess som väcker frågor

Frågan är om konventsformen, som ett speciellt sätt att organisera konstitutionella och institutionella förändringsprocesser, har någon egen effekt på utfallet. Reformprocesser i EU bör ses i ljuset av den mer generella frågan om hur en politisk ordning upprättas, vidmakthålls och förändras. Man kan här anknyta till forskningen om under vilka betingelser som stora, komplexa och heterogena politiska system är i stånd att skapa grundläggande konstitutionella och institutionella förändringar genom medvetna, tidsavgränsade reformer. Många studier visar att denna reformkapacitet är klart begränsad. Tre generella frågor styr dispositionen av detta kapitel.

1. *Varför konstitutionella förändringar?* Vad är det som initiativtagarna vill uppnå? Önskar de ett brott med det förflutna genom att ändra de grundläggande principerna och den maktbalans mellan institutioner och grupper i samhället som konstitutionen vilar på? Vill de ha en generell aktualisering och kodifiering av en historiskt utvecklad praxis?

2. *Genom vilka processer, och i vilka situationer, är det möjligt att skapa uppslutning bakom konstitutionella förändringar?* Att företa omfattande förändringar i konstitutionen är en politisk handling med betydande konfliktpotential. Under vilka betingelser är det så möjligt att skapa uppslutning bakom olika typer av förändringar?

3. *Vilka samhällseffekter kan man uppnå genom konstitutionella förändringar?* Under vilka betingelser uppnår initiativtagarna sina avsikter genom att ändra konstitutionen? Givet att de lyckas ändra de skrivna, konstitutionella reglerna – vad i övrigt förändras så i politik och samhälle?

En viktig fråga är då vilka normativa krav som kan ställas på reformprocesser för att de ska kunna sägas vara ”demokratiska” och förtjäna uppslutning av de styrda. Hur kan man avgöra hur demokratiska de nu pågående reformprocesserna inom EU egentligen är, jämfört med demokratiska ideal och med alternativa faktiska reformprocesser? Klarar de det som Europaparlamentets talman Pat Cox har kallat ”ett demokratiskt kontrollprov” (Cox 2003)?

Även om det råder vissa meningsskillnader när det gäller mer exakt vilka demokratiska processkriterier som bör tillämpas, så finns det också en betydande enighet om flera faktorer som antas bidra till att öka reformprocessers demokratiska kvalitet. Pat Cox framhåller exempelvis principen om att reformerna måste tillförsäkras uppslutning. Han understryker politikens överhöghet över diplomati och byråkrati och betydelsen av att det utvecklas vikter och motvikter för att säkra politisk kontroll. Det förefaller finnas en bred samstämmighet om önskvärdheten att förbättra representativitet, ansvarighet och öppenhet i såväl beredningss- som beslutsfaser. Detta innebär offentlighet, omfattande och öppen debatt, fri åsiktsbildning med tonvikt på argument snarare än faktorer som maktresurser, hot och tvång, där alla berörda parter bereds möjlighet till deltagande och inflytande. Samtidigt bör processen bidra till praktisk, effektiv problemlösning och konsistens.

Återstoden av detta kapitel har fyra avdelningar. Först ges en kort presentation av konventsmodellen, både dess inre organisation och dess yttre sammanhang. Sedan följer en diskussion om vilka realistiska förväntningar som man kan ha på konventet, med utgångspunkt från facklitteraturen, EU:s historia och dagens politiska situation. Därefter analyseras konventet som förändringsprocess. Kapitlet avslutas med några reflektioner över konventets tänkbara konsekvenser, i form av ett konstitutionellt dokument, kulturellt lärande och möjligheten att institutionalisera konventsmetoden som metod inom EU.

Konventet och dess sammanhang

Beslutet att sammankalla konventet fattades av Europeiska rådet i Laeken i december 2001 och det första mötet hölls den 26 februari 2002. Arbetet förutsätts vara avslutat i juni 2003, men tidsplanen har varit föremål för debatt. Konventet har till uppgift att göra en översyn av unionens konstituerande principer och grundläggande institutioner samt att utarbeta förslag till en författning, eller en författningsliknande text. Konventet ska förbereda den regeringskonferens som enligt en överenskommelse vid toppmö-

tet i Nice ska hållas ”under 2004”, men som några medlemsstater vill tidigarelägga.

Brett och öppet mandat

Konventet arbetar med ett mycket brett och öppet mandat. Europeiska rådet i Laeken önskade ett författningsfördrag för Europa, och lade särskild vikt vid kompetensfördelningen i unionen, en förenkling och omorganisering av fördragen, mer demokrati, öppenhet och effektivitet i EU samt förenkling av unionens instrument. Sammanlagt formulerades ett femtiotal frågor. Stats- och regeringscheferna öppnade därmed en bred debatt om vilket slags samarbete som européerna önskar i framtiden: vilken typ av union, med vilka arbetsuppgifter, mål och former för organisation och styrning.

Mandatet har därmed snarare uppmuntrat än förhindrat att konventet kunnat diskutera flertalet viktiga problem som unionen står inför. Centrala teman har varit att möta EU:s demokratiska utmaningar och skapa ett mer folkligt engagemang och en större närhet till unionens beslutsprocesser, institutionella reformer och den institutionella balansen, behovet av en klarare arbets-, makt- och ansvarsfördelning, förhållandet mellan exklusiva och delade befogenheter, subsidiaritet, de nationella parlamentens roll, förenkling av traktaten så de blir begripligare, stadgan om grundläggande rättigheter, behovet av ekonomisk samordning, sociala frågor, rättsliga frågor, utrikespolitik, försvarspolitik samt den allmänna frågan om hur man kan stärka Europas globala roll, bland annat genom att göra det lättare för unionen att tala med en gemensam stämma inför omvärlden.

Konventet representerar en hybridmodell. Det handlar inte om ett konstitutionellt konvent som valts av befolkningen för att utarbeta en konstitution, utan om en församling som tillsatts av olika institutioner för att förbereda en ny regeringskonferens. Toppmötet i Laeken gav emellertid inte någon helt entydig definition av dess status. Å ena sidan skulle konventet komma med förslag som, tillsammans med de nationella debatterna, skulle skapa en grundval för de definitiva besluten vid den efterföljande

regeringskonferensen. Å andra sidan fanns det en utbredd uppfattning att om konventet kom fram till ett enhetligt förslag med bred uppslutning så skulle detta i praktiken begränsa regeringskonferensens manöverutrymme.

Representation och öppenhet

Även om konventet alltså inte är något egentligt författningskonvent med direkt folkligt mandat, så har det, jämfört med tidigare förberedelseprocesser, en bred representation både när det gäller länder, institutioner och politiska ideologier. Konventet räknar 105 medlemmar: en företrädare för var och en av regeringarna i medlemsländerna, två vardera från de nationella parlamenten, sexton från Europaparlamentet och två från kommissionen, förutom konventets ordförande och två vice ordförande. Alla ansökarländer, även Bulgarien, Rumänien och Turkiet, har med två parlamentariker och en regeringsrepresentant på samma sätt som medlemsländerna. Det innebär att alla länder, oavsett storlek, har samma representation, bortsett från att ansökarländerna inte kan blockera förslag som medlemsländerna kommer överens om. Dessutom har suppleanterna goda möjligheter att delta. En rad observatörer har också lagt fram förslag till konventet och ett särskilt ungdomskonvent har genomförts.

I konventet möts företrädare för de största partigrupperna i alla de nationella parlamenten, tillsammans med representanter från Europaparlamentet, kommissionen och medlemsländernas regeringar. Det innebär att de viktigaste nationella och europeiska maktcentra är representerade, och att företrädare för ett brett spektrum av politiska ideologier möts i konventet. Dessutom bidrar deltagarna från kandidatländerna med att föra in nya erfarenheter och synpunkter.

Den sociala representationen är däremot svagare, med exempelvis en kvinnoandel på 16 procent. Det finns heller ingen entydig definition av vem som deltagarna egentligen representerar, och därmed vem som de är ansvariga inför. Anknytningen och banden till de ovannämnda institutionerna finns helt klart, men i varierande grad. Samtidigt har konventets ordförande upprepade gånger understrukit att deltagarna har ett personligt mandat och

att de inte ensidigt ska ta hänsyn till den institution som utnämnt dem.

Konventet leds av tre ordförande och ett presidium som tillsammans består av tolv medlemmar, med ett eget sekretariat. Konventets ordförande Valéry Giscard d'Estaing (Frankrike) och de två vice ordförandena Jean-Luc Dehaene (Belgien) och Guiliano Amato (Italien) utnämndes direkt av Europeiska rådet i Laeken. Av de andra nio presidiemedlemmarna kommer en vardera från de länder som innehaft ordförandeskapet i EU under konventstiden: Spanien, Danmark och Grekland. Härtill kommer två företrädare vardera för de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen; därutöver har en företrädare för kandidatländerna inbjudits till presidiet. De nationella parlamenten är svagare representerade och kommissionen starkare representerad i presidiet än i konventet som helhet.

Hittills har det inrättats elva arbetsgrupper med mellan 20 och 40 medlemmar. Sex arbetsgrupper utnämndes i maj och fyra i september 2002. Dessutom tillkom, efter initiativ ”nerifrån” i konventet, en arbetsgrupp om sociala frågor. Under konventets avslutande skede skapades också mindre grupper för att bereda särskilda frågor. En sådan diskussionscirkel hade i uppdrag att diskutera reformer av domstolen, en annan ägnades åt EU:s budgetprocess och en tredje åt EU:s inkomster.

Ett annat särdrag för konventet är stor öppenhet. Både konventets egen webbplats och ett stort antal andra hemsidor gör det möjligt att följa de olika dokumenten, andra inlägg, debatter, arbetsgruppernas rapporter och olika beslut. De olika stegen i konventets arbete har kommenterats av externa observatörer och experter. Det finns dock en stor skillnad mellan å ena sidan öppenheten i plenarmötena och arbetsgrupperna och å andra sidan den mer slutna atmosfär som omger presidiets och sekretariatets arbete.

I skuggan av regeringskonferensen

Konventets förlopp och konsekvenser beror emellertid inte enbart på dess interna organisation, utan också på hur förhållandet till omgivningen är organiserat. Konventets förhandlingar pågår i skuggan av det faktum att det är den kommande regeringskonfe-

rensen som har formell beslutsmakt, att EU är ett system med höga konsensuskrav och att fördragsändringar och en eventuell författningstext måste ratificeras av medlemsstaterna, i flera fall genom folkomröstningar.

Konventsdeltagarna är givetvis medvetna om att det inte är samma sak att uppnå majoritet inom konventet som att senare få uppslutning i regeringskonferensen och i medlemsländerna. De som vill få igenom konstitutionella och institutionella förändringar undviker sannolikt att lägga fram provokativa förslag som blir oacceptabla för regeringskonferensen, de nationella parlamenten eller det folk som senare ska rösta om ratificeringen. Vice ordförande Jean-Luc Dehaene understryker sålunda att man inte önskar att förkasta det nuvarande systemet. Målet är ”evolution snarare än revolution”. Man vill ha betydande förändringar, men man vill också bibehålla väsentliga drag i den nuvarande ordningen (Dehaene 2003).

Man är klar över att ”bred konsensus” om ett samlat förslag från konventet får mycket större genomslagskraft, i varje fall i regeringskonferensen, än om konventet lägger fram en hel meny av förslag som regeringskonferensen kan välja mellan. Giscard var redan i sitt öppningstal tydlig på denna punkt. Presidiet har också givit klart uttryck för att man arbetar för att skapa bred uppslutning bakom ett förslag. Men samtidigt är det alltjämt oklart vad ”konsensus” egentligen betyder och hur stor uppslutning man eftersträvar.

Uppgiften består i att finna en acceptabel balans längs flera dimensioner och möjliga konfliktlinjer. Huvudfrågan är hur mycket som européerna önskar att ha gemensamt och hur man lyckas att balansera gemenskap och olikhet, överstatlighet och mellanstatlighet, principer och praxis samt i vilken utsträckning man förmår att samla resultaten i en acceptabel institutionell balans.

Uttalanden om att konventet ”lyckas” eller ”misslyckas” bör därför ses mot bakgrund av att det redan från början funnits högst skilda uppfattningar om vad som utgör ett gott resultat. Det finns både olika visioner av framtidens Europa, starkt delade meningar om önskvärdheten att upprätta ett konvent och om vilka uppgifter och vilket inflytande konventet bör ha i förhållande till regeringskonferensen.

Hur realistiska är förväntningarna på konventet?

Samtidigt som det använts stora ord om konventets betydelse för Europa i allmänhet, och EU i synnerhet, finns det alltså högst olika förväntningar om vad som *kan* uppnås, och vad som *bör* uppnås genom konventet. Vad är då realistiska förväntningar om vad konventet kan bidra med? En värdering kan ha tre olika utgångspunkter. En är facklitteraturen om större konstitutionella och institutionella förändringar, särskilt demokratiernas förmåga att genomföra sådana förändringar och hur legitima detta slags förändringar är i ett demokratiskt sammanhang. En annan utgångspunkt är EU:s egen reformhistoria. En tredje bedömningsgrund är den aktuella politiska situationen i unionen, bland annat variationerna i det upplevda behovet av reformer och i de förändringar som man önskade i utgångsläget.

Arkitekten, historikern och trädgårdsmästaren

Författningspolitik innebär medvetna förändringar av grundläggande styrningsprinciper och institutioner med syftet att påverka det politiska systemets karaktär, identitet och arbetssätt. Forskningslitteraturen visar emellertid att det finns begränsningar när det gäller demokratiernas förmåga att genomföra omfattande konstitutionella reformer, bortsett från under speciella omständigheter såsom krig, kriser och systemsammanbrott. Demokratiernas problem med att skapa uppslutning bakom snabba och omfattande konstitutionella och institutionella förändringar bör ses mot bakgrund av att det ofta knyts motstridande intressen till sådana reformer. Dessutom omfattar demokratierna olika, delvis motstridande, ideal och principer.

Folksuveränitetsprincipen säger exempelvis att medborgarna vid varje tillfälle ska kunna bestämma hur de vill organisera och styra sig själva politiskt, och att de därför ska kunna välja vilka konstitutionella och institutionella former som de ska leva under. Konstitutionellt tänkande, med utgångspunkt i rättsstatsvärden, lägger däremot begränsningar för hur snabba och omfattande förändringar som kan genomföras i styrelseskicket. Detta kommer bland annat till uttryck i krav på minoritetsskydd, stora

(kvalificerade) majoriteter och utdragna beslutsprocesser för att kunna genomföra omfattande förändringar. Konstitutioner tar ut viktiga frågor ur den löpande politiken och det finns olika normativa uppfattningar om hur bunden den demokratiska politiken bör vara av stabila konstitutionella och institutionella ordningar, exempelvis hur man bäst kan balansera parlamentarism och rättsstat.

Man kan skilja mellan tre stiliserade modeller för konstitutionella och institutionella förändringar, modeller som används både för att beskriva förändringsförlopp och för att ge normer för reformer (Olsen 2002).

Den första modellen lägger huvudvikten vid *konstitutionell design* och medvetna beslut av representativ konstituerande församling vid en given tidpunkt. ”Grundlagsfäder” (och efter hand även ”grundlagsmödrar”) uppträder som politiska arkitekter. De står inför grundläggande val. De värderar olika alternativ för politisk organisering och styrning och de är gärna nyskapande. De fattar beslut som har stora och långsiktiga konsekvenser. Ofta representerar besluten inledningen till en ny epok.

Som kontrast till designmodellens antaganden om arkitekter och ingenjörer lägger den andra modellen vikt vid evolution, *organiska, historiska processer*. Ett konservativt ideal i Edmund Burkes anda är konstitutioner som utvecklar sig sakta och som återspeglar historiska processer och ett kulturarv i form av regler, sedvänjor och traditioner. Institutioner prövas och luttras genom praxis och erfarenhet. Utan solid förankring i historien kommer de inte att fungera väl. Därmed lämnas föga utrymme för medveten författningspolitik. Drivkrafterna ligger i samhället, inte i politiken. Men från tid till annan kan den historiska utvecklingen kodifieras i en konstitution.

Den tredje modellen förutsätter *stegvisa och avgränsade reformer*. Grundläggande och snabba förändringsprocesser är varken välutforskade, kontrollerade eller accepterade, något som i stället talar för många små experiment med ständig prövning av konsekvenserna. Reformerna anpassas både till demokratiernas förmåga att komma fram till beslut och till möjligheterna att få dem accepterade i befolkningen. Förändringar förankras genom att det skapas brett stöd för besluten innan de genomförs, samtidigt

som de baseras på en efterprövande inställning och vilja till erfarenhetsbaserat lärande. För att förhindra ad hoc-reformer som går i skilda riktningar och motverkar varandra måste de stegvisa reformerna understödjas av en löpande offentlig debatt om vad som är en önskad utvecklingsriktning. Politiska ledare är inte så allsmäktiga som i designmodellen, eller så maktlösa som i den organiska modellen. De är i stället konstitutionella trädgårdsmästare som med tålmodighet kan uppnå viktiga förändringar över tid (Olsen 2000, 2002; även Höreth 1999).

Kravet på minoritetsskydd och konstitutionella garantier har traditionellt varit särskilt starkt i stora, komplexa och heterogena politiska system med relativt stabila konfliktlinjer. I praktiken har det också visat sig vara svårare att skapa enighet om radikala konstitutionella och institutionella reformer i sådana system. I detta perspektiv skulle man förvänta sig att det visar sig svårt för Europeiska unionen att genomföra snabba och grundläggande förändringar genom ett konvent. Deltagarna i konventet kommer från länder med mer än en halv miljard människor och med stora variationer i politiska, sociala, ekonomiska och kulturella förhållanden. Det är därför föga förvånande att det finns olika uppfattningar om vilken konstitutionell och institutionell utveckling som är önskvärd.

Även om *förmågan* att genomföra djupgående och hastiga reformer kan antas vara begränsad, så är det möjligt att *behovet* är stort. Behovet av omfattande reformer kommer att vara särskilt påträngande när förmågan till gradvisa institutionella anpassningar är svag, och det därför undan för undan byggs upp ett uppdämt reformbehov. Det är till ett sådant behov som reformanhängarna hänvisar när de argumenterar för att EU inte har anpassat sina institutioner till den pågående utvidgningen när det gäller såväl medlemmar som dagordning. Behovet av snabba och stora förändringar är också särskilt stort när handlingsbetingelserna förändras plötsligt och dramatiskt, något som reformpåskyndarna menar är fallet nu när unionen åter utvidgas.

EU:s reformhistoria

EU:s utveckling har präglats dels av avgränsade förändringar genom daglig praxis (Kohler-Koch och Eising 1999), dels av reformer som beslutats vid regeringskonferenser (Moravcsik 1998). Konventet togs i bruk som förändringsmetod efter mer än tio år av reformer och reformförsök. Ett centralt kännetecken för den konstitutionella och institutionella utvecklingen har emellertid varit att den pågått *utan* att deltagarna på förhand varit eniga om ett slutmål för unionen. Formuleringen om en önskad utveckling i riktning mot ”an ever closer Union” har satts på pränt i fördrag. Den har varit en ledande vision för somliga, men det är också klart att formuleringen givits olika innehåll och betydelse i olika medlemsländer.

Snarare än att ha styrts av klara mål för unionens framtid har reformerna varit processtyrda – man har enats om vissa arbetsmetoder och strikta tidsgränser. Huvudmönstret har varit stegvisa reformer genom i huvudsak slutna processer. Diplomater, reflektionsgrupper och ”vise män” har stått för förberedelserna. Besluten har fattats vid mellanstatliga förhandlingar mellan stats- och regeringschefer. Dessa processer har präglats av en blandning av pragmatisk problemlösning, med tonvikt på att uppnå substantiella resultat, och en utveckling mot generella principer för det politiska samlivet.

Konventsmetoden representerar därför ett brott mot EU:s traditioner för fördragsändringar. Men samtidigt ligger metoden i linje med den gradvisa utvecklingen mot mer öppenhet inom EU, också när det gäller förberedelserna inför de regeringskonferenser som beslutar om fördragsändringar. Denna utveckling bör ses mot bakgrund av erfarenheterna av regeringskonferenserna i Amsterdam och Nice. Dessa kännetecknades av tidspress under nattens sena timmar, dåligt genomtänkta beslut och brist på insyn, folklig debatt, demokratiskt deltagande och förankring. Den traditionella metoden ledde inte till acceptabla resultat. Men utvecklingen måste också ses i samband med en stigande kritik mot hur det existerande styrningssystemet i EU fungerat rent generellt.

Ett centralt inslag i framväxten av ett stigande krismedvetande

har varit att den traditionella förändringsmetoden alltför ensidigt leder till ett försvar av nationella intressen. I förhandlingarna om fördragsändringar har hänsynen till nationella intressen kommit att dominera över hänsynen till vad som är goda lösningar för EU som helhet. Dessutom har de kortsiktiga intressena ofta överskuggat de långsiktiga. Efter Nice i december 2000 kunde den växande kritiken mot den traditionella uppläggningen också hämta näring från ett utbrett missnöje bland flera småstater, såsom Nederländerna, Belgien och Finland, över den behandling som de fick under förhandlingarna. Redan Demokratirådet 2001 drog denna slutsats: ”Regeringskonferenserna har hittills varit en föga lyckad form för författningsskapande” (Petersson m.fl. 2001, s. 110).

Samtidigt bör inrättandet av konventet ses i ljuset av ett allmänt ökande missnöje med EU:s sätt att fungera. Ett huvudargument har varit att unionen riskerar att handlingsförlamas och att den kan falla sönder om inte beslutskapaciteten på europeisk nivå förstärks. Ett centralt budskap i den tyske utrikesministern Joschka Fischers Humboldttal om Europas framtid den 12 maj 2000 var att ”business as usual will not do”. Men även om hans förslag om en federalisering och parlamentarisering av EU fick stöd i Europaparlamentet, kommissionen och i några medlemsländer, så visade den efterföljande debatten att det också fanns både nyanser och direkt motstånd mot en sådan utveckling (Petersson 2002a). Detsamma gäller kommissionens vitbok i juli 2001 om framtida styrelseformer, som lade stor vikt vid att förbättra EU:s effektivitet och demokratiska legitimitet. Detta inlägg ledde emellertid inte till lika många och skarpa reaktioner som Fischers tal.

Slutligen får konventets inrättande ses mot bakgrund av en rad andra händelser och händelsekedjor inom och utanför EU (Petersson 2002b). Debatten om unionens organisering och styrning har särskilt starkt påverkats av utvidgningen från 15 till 25 eller ännu fler stater. Dessutom har debatten om EU:s reformbehov påverkats av eurodebatten och, i kölvattnet efter den 11 september, frågan om ett utvidgat samarbete om rättsliga frågor, kamp mot terrorism och organiserad brottslighet, allmänna säkerhetsfrågor samt EU:s globala roll i framtiden. Själva bruket av termen

konvent, som för många har en starkt symbolisk laddning, påverkades också av att den grupp som lade fram förslaget till en stadga om grundläggande rättigheter betecknade sig själv som ett konvent. Många menade att detta rättighetskonvent varit mer framgångsrikt än EU:s traditionella förändringsmetod när det gällde såväl processer som resultat.

Sammanfattningsvis kan man, å ena sidan, säga att användningen av konventsmetoden representerar ett brott mot EU:s traditioner för viktiga konstitutionella och institutionella förändringar. Detta gör i sig valet överraskande, samtidigt som en liten eller obefintlig erfarenhet av formen också kan tänkas göra det svårare att uppnå resultat. Å andra sidan kan det sägas att konventsmetoden står i samklang med en gradvis historisk utveckling i unionen i riktning mot mer öppenhet i förändringsprocesserna. Samtidigt har det gradvis byggts upp en uppfattning om att EU:s handlingsbetingelser i betydande utsträckning håller på att förändras. Det finns också ett växande missnöje med de gamla förändringsmetoderna samt en krisstämning. Detta är faktorer som har bidragit till en viss experimentvilja inom EU.

Den aktuella politiska situationen

Idén om ett konvent nämndes i Europaparlamentet redan i oktober 2000, det vill säga före Nicefördraget och långt före konventets premiär i februari 2002. Det första initiativet väckte emellertid ingen debatt.

Regeringskonferensen i Nice i december 2000 överlät till de två ordförandeländerna under 2001 att dra upp riktlinjerna för hur nästa regeringskonferens skulle förberedas. Sverige spelade en mycket passiv roll och i praktiken utfördes arbetet andra halvåret 2001, under det belgiska ordförandeskapet inför Europeiska rådets möte i Laeken.

Ursprungligen rådde en betydande osäkerhet och det hade också riktats direkt motstånd mot konventsidén. Regeringarna hade skilda meningar om hur önskvärt det var att inrätta ett konvent; åsikterna var också delade om konventets uppgifter, rekrytering, organisering och tidsram.

En sammanfattning av medlemsländernas uppfattningar så

sent som i mars 2001 visar att några var skeptiska till hela idén om att upprätta ett konvent. Andra hade inte genomfört någon grundlig analys av frågan och hade därför inte kommit fram till någon slutsats. Om det nu ändå skulle inrättas ett konvent, menade några, borde det vara ett debattforum. De ville inte att konventet skulle presentera en samlad text, utan bara lägga fram en meny av möjligheter, ett av många inspel till regeringskonferensen. Det fanns också olika syn på vem som borde delta och på tidsramen, bland annat hur lång tid det skulle vara mellan konventet och regeringskonferensen. Det rådde heller ingen enighet om att konventet som lagt förslag om rättighetsstadgan hade varit någon framgång.

Ett möte i Stockholm i maj 2001 kom att spela en viss roll. Cosac, konferensen för samarbete mellan parlamentens EU-organ, uttalade sig då för att rättighetsstadgan borde (*should*) beaktas i debatten om EU:s framtid och att konventsmodellen borde utnyttjas för att förbereda regeringskonferensen (Cosac 2001). Det var de tyska representanterna som insisterade på att det skulle stå borde (*should*), inte kunde (*could*).

Debatten om hur regeringskonferensen borde förberedas visar att det fanns betydande variationer av krisförståelse och upplevda förändringsbehov. Som väntat utifrån erfarenheterna från försök att genomföra grundläggande konstitutionella och institutionella reformer i andra politiska system, återspeglar de olika uppfattningarna systemets viktigaste konfliktlinjer.

I EU:s fall rör det sig om spänningarna kring vilket slags samarbete och vilken grad av integration som olika aktörer eftersträvar i Europa och vilken balans som man vill ha mellan enhetlighet och olikhet. Ska EU vara en arena för avgränsad, pragmatisk problemlösning i enskilda sakfrågor eller utvecklas till ett institutionaliserat styrningssystem, en union av stater och medborgare i sin egen rätt? Vilken ska balansen vara mellan överstatlighet och mellanstatlighet, mellan gemensam handlingsförmåga och nationell suveränitet? Hur ska uppgifter, makt och ansvar fördelas mellan europeisk, nationell och subnationell nivå? Hur ska balansen mellan institutionerna vara på de olika styrningsnivåerna? Vad innebär demokrati i ett flernivåsystem? Vilket bör förhållandet vara mellan majoritetsbaserade och icke-majoritetsbaserade

institutioner inom EU? Vilken roll bör medborgarna spela i styrningen av unionen?

Huvudtendensen var att anhängarna av mellanstatlighet i EU var mest skeptiska till tanken på ett starkt konvent. En del av motståndet byggde på att man inte önskade en utveckling i riktning mot en federation, något som man ansåg skulle driva medlemsländerna från varandra, snarare än närmare varandra. I den mån man över huvud taget vill ha ett konvent så borde det lägga så få band som möjligt på regeringskonferensen.

Sverige var inledningsvis mot ett konvent. Om ett sådant skulle inrättas borde det vara ett öppet debattforum med uppgift att komma fram med idéer. Man ville ha en sluttext som drog upp flera olika alternativ, men inte ett samlat dokument. Texten borde heller inte vara styrande eller bindande för regeringskonferensen. Från svensk sida ville man också ha en lång tid mellan konventets slut och regeringskonferensens början. Medlemsstaterna skulle då kunna få ett år för reflektion mellan konventet och regeringskonferensen. Detta skulle i så fall innebära att konventet avslutades i mars 2003.

Sverige tillhörde också dem som eftersträvade en konkret och pragmatisk inställning till frågan om konstitutionella och institutionella förändringar, inte en teoretisk hållning grundad på abstrakta demokrati- och institutionsmodeller. Konventet borde ta utgångspunkt i vilka specifika uppgifter som EU borde ha i framtiden. Sedan skulle man formulera mål och en politik. Först därefter borde man ta ställning till vilka instrument – institutioner och beslutsprocesser – som vore bäst ägnade att lösa de funktionella problemen inom olika sakområden.

Den svenska regeringen gav heller inte uttryck för någon krisförståelse (skr. 2001/02:115). Medan integrationsanhängarna tyckte att omfattande institutionella reformer var helt nödvändiga, inte minst på grund av utvidgningen, ansåg Sverige, som framgått av vårt föregående kapitel, inte att det fanns något egentligt behov av genomgripande reformer av EU:s institutionella uppbyggnad.

När Belgien tog över ordförandeskapet från Sverige försköts tyngdpunkten i framtidsdebatten. Det var i huvudsak de belgiska synpunkterna, inte den svenska mellanstatligheten, som låg till

grund för Laekenförklaringen. Samtidigt stod det klart att de gamla välkända spänningarna inom unionen fortfarande fanns kvar och att de med all säkerhet kommer att förbli så även under förhandlingarna i den kommande regeringskonferensen och i ratificeringsprocessen.

Ett konvent som inte tar hänsyn till de erfarenheter som forskningslitteraturen dokumenterar, EU:s egen reformhistoria och den aktuella politiska situationen kan lätt bli irrelevant för det slutliga utfallet.

Konventet som process

Hur konventet utvecklar sig, både dess processer och dess utfall, påverkas av de beslut som togs i Laeken om dagordning, organisation, ledning och tidsramar. Men det finns också ett utrymme för deltagarna att påverka både processer och utfall. Tidigare erfarenheter visar att ”all conventions in the history of modern politics have escaped their creators” (Magnette 2002a, s. 8). Det är särskilt vanskligt att kontrollera konstitutionella och institutionella förändringsprocesser som är relativt öppna och som har en bred dagordning och ett stort symbolvärde. Sådana processer har en tendens att dra till sig många deltagare, frågor, problem och lösningsförslag, något som lätt kan skapa en oväntad utveckling. Frågan är hur man ska kunna handskas med denna heterogenitet.

Europeiska drömmar, dagdrömmar och mardrömmar

Konventets ordförande Valéry Giscard d’Estaing gav redan i sitt öppningsanförande den 26 februari 2002 uttryck för höga förhoppningar när han framställde konventet som ett brott mot EU:s tidigare arbetssätt. Konventet var det första tillfället sedan Messinakonferensen 1955 där europeiska ledare har satt av tid och resurser för att i detalj diskutera unionens framtid. Under åren har det hållits många möten, men dessa diskussioner har sällan varat längre än en dag på grund av pressen från internationella händelser och begränsningar av rådets dagordning. Ett framgångsrikt konvent skulle kunna ena Europa och ge respekt för

mångfald och olikheter. Ett misslyckat konvent skulle öka den rådande förvirringen om det europeiska projektet. Det som skapats under ett halvt århundrades arbete skulle riskera att ödeläggas. Europa skulle återgå till att vara ett enkelt frihandelsområde. Stagnation och förfall skulle bli resultatet (Giscard d'Estaing 2002).

Giscard uppmanade deltagarna att ”drömma om Europa”. Men han gav också konventsmedlemmarna en varning. Konventet skulle inte fungera om deltagarna endast tog hänsyn till den instans som utnämnt den enskilde medlemmen. Var och en måste gå in i debatten med öppet sinne och utan starka förutfattade meningar. Det var nödvändigt att gradvis skapa en ”konventsanda” och rent allmänt en smältdegel som ”en stark känsla av samhörighet med Europeiska unionen med bibehållandet av en nationell identitet” (Giscard 2002).

Problemet är emellertid att det som för några är en europeisk framtidsdröm av andra upplevs som en dagdröm, något som inte går att förverkliga, eller som en mardröm, något som man inte alls önskar att förverkliga.

I sitt bidrag till konventet gav kommissionen uttryck för att konventet borde ha till uppgift att skapa ”morgondagens union” (KOM (2002)247). Kommissionen eftersträvade en bred dagordning, så att det blev möjligt att tänka igenom hela den institutionella arkitekturen. Men samtidigt ville man bibehålla den institutionella balansen och stärka gemenskapsmetoden. Kommissionen hoppades vidare att konventet skulle utmynna i ett samlat konstitutionellt dokument, som Europas folk kunde identifiera sig med. Fördragen måste förenklas och förtydligas, så att människor kan urskilja vad som utgör det gemensamma projektet. Texten måste ge uttryck för vad Europas folk önskar att ha gemensamt, precisera vad unionens mål ska vara och stärka det europeiska medborgarskapet. Ett sådant dokument skulle, enligt kommissionen, konsolidera EU:s demokratiska legitimitet, men man varnade för en urvattnad text och ett Europa à la carte.

Det är heller inte svårt att förstå att ett mellanstatligt EU kan uppfattas antingen som en dagdröm eller en mardröm. Ändå är det klart att skeptikerna utgör en minoritet i konventet. Tveksamheten inför en federal union är svagare representerad i kon-

ventet än i de nationella regeringarna och i medlemsländernas befolkningar. Trots skuggan av den kommande regeringskonferensen och ratificeringen är det därför troligt att konventet kommer att bidra till en vidare utveckling i riktning mot mer samarbete. Det skulle innebära ytterligare ett steg i den riktning som kännetecknat EU sedan mitten av 1980-talet. I konventets öppningsfas var det sålunda bara två representanter som gav uttryck för uppfattningen att uppgifter och befogenheter borde föras tillbaka till medlemsstaterna (CONV 40/02).

Konventets presidium har från början strävat efter att samla så många som möjligt bakom ett gemensamt förslag. Den uttalade strategin har varit att man först skulle diskutera arbetsuppgifterna, sedan politikens innehåll och slutligen institutionernas utformning. Antagandet bakom denna uppläggning var att det skulle gå lättare att enas om uppgifter, mål och politik än om institutionerna. För att förhindra förhastade slutsatser, och för att bygga upp förtroende bland deltagarna, delades arbetet in i tre etapper. Den första gick ut på att lyssna, för att kartlägga förväntningar och behov. Den andra fasen ägnades åt analys för att jämföra för- och nackdelar med olika förslag. Syftet med den avslutande etappen var att skapa en syntes mellan förslagen och utarbeta rekommendationer.

Konventsledningens underlag för debatten om institutionerna offentliggjordes sålunda inte förrän den 10 januari 2003 (CONV 477/03); det diskuterades i plenarmötet den 20 och 21 januari. Detta diskussionsunderlag presenterades som sekretariatets produkt, godkänd av presidiet. Det handlar om en skrivelse som koncentrerar uppmärksamheten kring rådet, parlamentet och kommissionen. Däremot ägnas föga uppmärksamhet åt domstolen, centralbanken, revisionsrätten, regionkommittén och den ekonomiska och sociala kommittén. Kort därefter tillsattes emellertid en diskussionscirkel, bestående av ett tiotal konventmedlemmar, med uppgift att lägga fram en rapport om domstolens framtida roll.

Institutionerna har emellertid diskuterats i flera av de elva arbetsgrupperna. Dessa grupper har behandlat teman som subsidiaritet, rättighetsstadgan, EU som juridisk person, de nationella parlamenten, kompletterande befogenheter, ekonomisk styrning,

yttre åtgärder, försvar, förenkling, rättsliga frågor samt ett socialt Europa.

Till en början möttes konventets ledning av betydande skepsis. Kritiska röster höjdes mot att tre äldre män skulle leda diskussionen om Europas framtid. Populariteten ökade knappast när uppgiften spreds att Giscard krävde lön och förmåner i nivå med kommissionens ordförande. Men motståndet ingick också i ett maktspel. Inte minst var man från svenskt håll inledningsvis misstänksam mot konventets ledartrio och man ville begränsa dess makt. Mer generellt kom misstron till uttryck i reaktionerna mot presidiets förslag till arbetsordning för konventet. Presidiets förslag i februari 2002 bemöttes med 347 ändringsförslag, av vilka de flesta gick ut på att reducera presidiets och sekretariatets makt (Magnette 2002a). Ett omarbetat förslag till arbetsordning lades fram i mars (CONV 9/02). Det accepterades och därefter har kritiken lagt sig. Konventledningens olika förslag till dagordning och tidsfrister har i huvudsak godkänts. Det har ändå funnits visst utrymme för initiativ ”från golvet”; arbetsgruppen om sociala frågor är ett exempel.

Presidiet har haft en central roll och de tre ordförandena har i huvudsak fått genomslag för sina uppfattningar om dagordningens utformning, tidtabeller och arbetets uppläggning i övrigt. Det har funnits ett visst missnöje, men det har inte varit tillräckligt stort och välorganiserat för att kunna hota ledarskapet. Det kan också bero på att det under den första perioden av konventets arbete inte lades fram några förslag som skulle ändra unionens grundläggande karaktär.

Ledarskapsmönstret och maktfördelningen mellan presidiet, sekretariatet, arbetsgrupperna och plenarmötet är viktiga eftersom det finns stora skillnader i arbetssätt. Styrkeförhållandet dem emellan har stor betydelse för konventets demokratiska kvalitet. När det gäller plenarmötet och arbetsgrupperna har det varit stor öppenhet och en myckenhet av lättillgänglig dokumentation. Problemet är att både konventsdeltagare och medborgare lätt kan dränkas av informationsmängden. Förmågan att sortera ut vad som är viktigt får därmed avgörande betydelse. En av de svenska deltagarna har konstaterat att det i studie- och analysfasen varit svårt att hinna läsa några inlägg utanför den egna ar-

betsgruppen. Man tvingas koncentrera sig till arbetsdokumenten och grupprapporterna.

Däremot har det varit jämförelsevis lite offentligt tillgänglig information om hur presidiet och sekretariatet arbetar. Därifrån har det endast läckt små droppar av nyheter. Ett exempel är att kommissionens två representanter i presidiet, Michel Barnier och Antonio Vitorino, ska ha drivit en annan linje än den som dragits upp i plenarmötet, vilket skapade problem för arbetet i presidiet (intervju med Europaparlamentarikern och presidieledamoten Klaus Hänsch, www.euobserver.com den 31 januari 2003). Frågan om konventsledningens öppenhet är ännu viktigare i konventets slutfas, eftersom presidiet och sekretariatet har huvudrollen när det gäller att sammanfatta diskussionerna och dra slutsatser.

Konventets första år

Vad finns det för anledning att tro att konventet ska kunna lyckas utveckla samlande lösningar där diplomater, byråkrater och regeringschefer tidigare gått bet? Eftersom de underliggande spänningarna och konfliktlinjerna i huvudsak är desamma som vid tidigare reformförsök kan man fråga vilka inslag i tillvägagångssättet som denna gång skulle bidra till ett mer positivt resultat.

Vid de tidigare reformförsöken hade medlemsländernas regeringar full kontroll och kompromisserna förhandlades fram bakom stängda dörrar. Hur annorlunda har processerna i konventet egentligen varit? I vilken grad har konventets arbete präglats av konflikter mellan olika länder och intressebaserade förhandlingar och koalitionsbildningar? Har det funnits några inslag av deliberation med sikte på att utveckla lösningar grundade på uppfattningar om vad som är bra för Europa som helhet, inte bara för de enskilda medlemsländerna?

När konventet kommit halvvägs i sitt arbete konstaterade flera deltagare att det inte hade utbildats några klara och fasta gruppbildningar och allianser inom konventet. Deltagarna gav uttryck för att de hade flera hattar och tillhörigheter, inte bara en nationell huvudbonad. Åtskilliga av spänningarna och konfliktlinjerna i konventet är ändå uttryck för den europeiska framtidsdebattens

huvudfråga. Vilket slags Europa ”drömmer” man om, vilken typ av demokrati, politisk organisering och styrningsform önskar man utveckla i unionen?

Olika uppfattningar om vilket slags politiskt system som man önskar i Europa kommer bland annat till uttryck i hur man lägger vikt vid motsättningar som går längs landsgränser och andra konfliktlinjer. Det gäller exempelvis de europeiska partigruppernas roll när det gäller att modifiera konfliktlinjer primärt efter nationsgränserna, genom politisering och att föra in en partipolitisk vänster-högerdimension. Aktuella stridsfrågor är exempelvis vilken styrande roll som politiken bör ha i ekonomin samt frågor om social rättvisa och fördelning. Frågan här är vilken plats som ”Marknadseuropa” respektive ”Socialeuropa” bör ha, vilket socialt ansvar som EU bör utveckla och om det finns anledning att skapa en egen europeisk social modell. Samtidigt kan allmänna uppfattningar om balansen mellan överstatligt och mellanstatligt bidra till att dämpa spänningarna som går längs statsgränserna.

Föreställningar om vad som är viktiga tillhörigheter och skiljelinjer återspeglas i språkbruket. Den svenska regeringens representant, Lena Hjelm-Wallén, har exempelvis kritiserats för att i konventet tala om ”vi i Sverige kan inte”, i stället för att säga att ”Sverige som stat kan inte”, ”den svenska regeringen kan inte” eller ”jag kan inte”. Kritikens kärna är att uttrycket ”vi” tar för givet att svenskarna ska tala som ett folk, inte som olika grupper eller enskilda individer. Detta återspeglar den mellanstatliga uppfattningen att all makt i Europa utgår från territoriellt baserade och suveräna medlemsstater. I demokratiskt tänkande och i folksuveränitetsidén finns det emellertid inget som säger att alla svenskar måste tala med en unison stämma i Europa (Zaremba 2003).

Finns det då ett enhetligt svenskt synsätt? Den svenska regeringens representant har betonat sakfrågornas överhöghet. Regeringen vill agera pragmatiskt; enigheten i sak ska avgöra vem man samarbetar med i konventet (se t.ex. Lena Hjelm-Wallén i plenarmötet den 21 mars 2002). Ställningstagandet till eventuella reformer av institutionerna får så bestämmas av vad som bäst behövs för att kunna leverera praktiska resultat. Det kan tilläggas

att denna synpunkt också återkommer i andra inlägg, exempelvis från kommissionären Pascal Lamy. Han har varnat konventet för att syssla så mycket med institutionella frågor att man glömmer policyfrågor som har att göra med offentliga tjänster, hälsa, utbildning och annat som direkt angår befolkningen (European Voice den 9 januari 2003).

En alternativ uppfattning är att konventet inte enbart bör se den institutionella utformningen som ett medel för att uppnå avgränsade och förutbestämda politiska mål. Reformarbetet är av systemkaraktär, i den meningen att det går ut på att utveckla generella principer för organiseringen och styrningen av Europa. Det gäller principer som lägger fast vilket slag av politiskt system som Europeiska unionen bör vara, som sätter ramar för framtidens politikutformning, men som tillåter alternativa policyutfall hellre än att determinera ett visst bestämt utfall. Att acceptera ett styrelsesätt grundat på representativ demokrati innebär att man erkänner en uppsättning institutionella ordningar och principer, utan någon garanti för vissa bestämda och omedelbara politiska utfall (Pitkin 1972, s. 234). På samma sätt innebär principer som öppenhet, insyn, rättssäkerhet och ansvarighet att EU får en institutionell identitet som bland annat öppnar för politisk konkurrens och alternativa politiska lösningar.

Olika syn på frågorna om integration och institutionsutveckling har bland annat splittrat de små länderna och hindrat en konfrontation mellan stora och små stater, något som man såg tendenser till i Nice. Flera av de små länderna har i samband med utformningen av ledarskapet i rådet uttalat farhågor för ett direktorat bestående av de stora staterna och att maktbalansen mellan länder och institutioner därmed skulle förskjutas. Dessa länder vill i stället stärka kommissionen, vilken betraktas som de små ländernas främde. Men då Nederländerna tog ett initiativ till att samla de små staterna, med syftet att förhindra att konventet dominerades av de stora länderna, fick Sverige ingen inbjudan. Sverige uppfattades nämligen som alltför rådsvänligt och därmed på de stora ländernas sida (Financial Times den 20 november 2002).

Det har heller inte utvecklats något formaliserat samarbete mellan de nordiska länderna i konventet. Visserligen har det, enligt Sören Lekberg, förekommit en och annan gemensam lunch,

men i övrigt har det mest varit fråga om informella kontakter baserade på gemensam partitillhörighet, sammanfallande syn på europeisk integration på skalan mellanstatligt–överstatligt, enighet i enskilda sakfrågor, gammal vänskap eller språkgemenskap. Men detta kan inte anses ha lett till en nordisk koalition eller linje.

Även om andra kommentatorer påpekat att de stora europeiska partigrupperna har samlats till egna bidrag till konventet, så betonar de svenska deltagarna snarast att partigrupperna är mycket löst sammansatta, särskilt i jämförelse med partigrupperna i Sverige.

En av de svenska representanterna, Göran Lennmarker, har använt fyrståndsriksdagen som en historisk metafor för att beskriva de viktigaste skiljelinjerna inom konventet. Regeringarnas representanter är den maktmedvetna adeln. Kommissionen är prästerskapet, som vet hur det ska vara. Delegaterna från Europaparlamentet är borgarna, pådrivande och reforminriktade. Bondeståndet skulle slutligen utgöras av de nationella parlamentarikerna, en blandad och lite bortkommen skara från Europas olika provinser.

Särskilt i konventets inledningsskede uppträdde Europaparlamentarikerna på ett så hemtamt och världsvant sätt att andra deltagare kände sig främmande. Företrädarna för de nationella parlamenten hade i allmänhet begränsad erfarenhet av processer på europeisk nivå och hade som grupp endast begränsade sekretariatsresurser. De som kom från EU-institutionerna kände däremot varandra bättre och de hade bredare erfarenheter från europeiska beslutsmiljöer. De hade också klarare mål och strategier och bättre tillgång till sekretariats- och experthjälp (Closa 2002).

Tillgång till maktresurser har emellertid inte varit någon garanti för framgång i konventet. Ett tydligt exempel var debatten i januari 2003 om EU-institutionernas framtid. Under plenarmötet gick det övervägande flertalet av dem som yttrade sig emot det fransk-tyska förslaget om ett dubbelt ordförandeskap för EU. Den starka kritiken från konventet är desto mer anmärkningsvärd eftersom Frankrike och Tyskland lagt ner mycket arbete och prestige i förslaget. Konventets massiva motstånd, ackompanjerat av applåder och burop, skapade den första politiska krisen i

konventet. Också utanför konventet väckte förslaget om två sidställda ordförande stor skepsis, men det finns i gengäld inget samlande motförslag. Frågan om ledarskapet i rådet och kommissionen är både viktig och känslig, eftersom den direkt handlar om hur olika lösningar kan påverka balansen mellan överstatlighet och mellanstatlighet, balansen mellan institutionerna, demokratiutveckling, handlingskraft, effektivitet och ansvarsutkrävande i unionen (Coussens och Crum 2003).

Exemplet visar att inte ens EU:s största och traditionellt starkaste aktörer kan räkna med att utan vidare få genomslag för alla sina idéer. Den fortsatta behandlingen av förslaget blir därmed ett prov på vilket som är viktigast: majoritet i konventet eller stora maktresurser. Behandlingen utgör också ett test på stormakternas kompromissvilja och benägenhet att söka samförstånd.

Inte heller konventets ordförande kan alltid räkna med att få stöd för sina förslag. Giscard har lagt fram en idé om att skapa ”De europeiska folkens kongress”, där Europaparlamentariker och företrädare för de nationella parlamenten årligen skulle träffas för att yttra sig över utnämningar och EU:s allmänna utveckling. Bland de många som uttryckt skepsis till denna innovation är konventets vice ordförande Dehaene (2003, s. 11).

När konventet nått halvvägs i sitt arbete var omdömena överlag positiva. Nyanserna i uttrycken för tillfredsställelse avspeglade ofta skillnader i förväntningar. En analys av presidiets slutsatser och Giscards egna sammanfattningar visar att konventets ledning har använt sin position för att rädda eller stärka sina egna favoritlösningar, oavsett hur starkt stöd de fått i plenarmötena. Samma sak gäller Giscards förhållande till medierna. Dessa slutsatser bygger på en jämförelse med ett ideal som betonar deliberation som öppet samtal och tvångsfritt meningsutbyte (Closa 2002, s. 9–10).

De svenska deltagare som inledningsvis var skeptiska till såväl konventet som dess ledning blev efterhand mer positiva. Både presidiet och sekretariatet beskrivs som lyhörda och skickliga. Regeringens representant har exempelvis sagt att ”konventet så här långt har varit en positiv överraskning för mig” (Hjelm-Wallén 2002). En av riksdagens representanter, Göran Lennmarker, konstaterar i en halvtidsrapport att ”EU:s konvent om Europas

framtid har agerat djärvare och blivit mer framgångsrikt än förväntat". Även om den partipolitiska spännvidden är mycket större än i ett nationellt parlament "präglas debatterna och diskussionerna av öppna försök att nå fram till lösningar där det finns en bred konsensus" (Lennmarker 2003).

Konventet förefaller alltså efter hand ha lyckats utveckla den konventsanda som Giscard inledningsvis efterlyste. Deltagarna har inte ensidigt drivit förutbestämda nationella ställningstaganden. De har visat vilja att lyssna till andra och modifiera egna uppfattningar och ståndpunkter. En orsak till att man lyssnar mer till andra konventsdeltagare än till kollegerna hemma i riksdagen är att konventsledamöternas positioner inte är så välkända och förutsägbara som i det nationella parlamentet (Kenneth Kvist). Ofta uppfattas resonemangen som intressanta: "det var en tyngd i pappret". Och även om det finns kvar en oenighet så uppger deltagarna att de har ökat sin förståelse av varför de olika deltagarna tänker på skilda sätt och varför de intar de ståndpunkter som de gör. Flera deltagare har vittnat om att man känner ett "historiskt sus" över processen. Det är inte bara Valéry Giscard d'Estaing som önskar få sitt namn förknippat med något som kan bli en viktig händelse i europeisk historia.

Redan halvvägs genom processen stod det klart att konventet kunde bli en betydelsefull politisk kraft. Det framstod som praktiskt möjligt att samla en relativt bred enighet bakom huvudstrukturen för en klargörande och konstitutionsliknande text, som dessutom skulle omfatta stadgan om grundläggande rättigheter. Maktbefogenheterna visade sig kunna preciseras och det fanns snabbt en allmän enighet om att inte överföra nya uppgifter till unionen. EU skulle få ställning som juridisk person och därmed kunde inslag som EG och trepelarstruktur förpassas till historien. En viss utökning av majoritetsbeslut skulle också underlätta unionens utvidgning. Konventet hade slutligen etablerat sig som den enda platsen för legitim och i praktiken beslutande uppgörelse (Grevi 2003).

Däremot var det mer oklart hur konventet skulle lösa de institutionella frågorna, särskilt målet att samtidigt stärka alla de centrala institutionernas legitimitet och effektivitet. Budgetbeslut, finansieringsordningar och beskattningsrätt är också kontroversi-

ella i konventet. Konflikterna återspeglar oenigheten om vilket slags union man önskar och hur maktbalansen mellan institutionerna bör se ut, till exempel rådets och parlamentets makt över budgeten. Visserligen säger sig de flesta vilja behålla den nuvarande institutionella balansen, men många av de konkreta förslagen skulle i praktiken förskjuta maktrelationerna inom EU.

Sverige är emot tanken på att flytta finansmakten från den traditionella mellanstatliga förhandlingsprocessen till en mer parlamentarisk process inom EU, med ökad makt för kommissionen och parlamentet. Lena Hjelm-Wallén har uttryckt skepsis mot dessa tankar och har hävdat att eftersom det är medlemsstaterna som finansierar budgeten, så är det också dessa som bör ha sista ordet (i debatten om rapporten från arbetsgruppen för förenkling, presenterad i konventet den 5 december 2002).

Konventets avgörande fas

I början av 2003 gick konventet in i den fas då de många rapporterna, debatterna och åsiktsyttringarna skulle omsättas i konkreta förslag. Att skriva slutliga texter under stark tidspress ökar sannolikheten för mer oenighet. Det gäller inte minst de institutionella frågorna, som presidiet medvetet dröjde med.

Redan reaktionerna på den första delen av författningsutkastet visar att många problem återstod att lösa. Några, bland annat Storbritanniens regering, men anmärkningsvärt nog ingen svensk representant, reagerade över att ordet ”federal” användes i den allra första paragrafen. Det visar att spänningen mellan överstatligt och mellanstatligt ingalunda försvunnit och att ett begrepp som ”federal” inte har samma betydelse för alla deltagare. I motsättning till engelsmännen uppfattade konventets vice ordförande Dehaene att språkbruket endast stadfäste rådande praxis med en maktdelning mellan styrningsnivåer. Formuleringen skulle inte tolkas som att presidiet ville ha en superstat eller statsbildning över huvud taget (Dehaene 2003).

Presidiets plan gick ut på att debatterna i plenarmötena skulle bestämma de olika förslagens öden. Om det fanns en bred enighet skulle konventsmedlemmarna inbjudas att lämna in skriftliga förslag till ändringar. Om det rådde oenighet om innehållet skul-

le en diskussionsgrupp tillsättas, med kort tidsfrist. Presidiet sade sig vilja eftersträva att alla konventets medlemmar skulle beredas tillfälle att delta så mycket som möjligt, så att man kunde säkra största möjliga uppslutning bakom slutförslaget (CONV 473/02).

Efter ett halvår stod det klart att konventet höll på att utvecklas till ett reellt maktcentrum och började glida över i den kommande regeringskonferensen. Regeringarnas och statschefernas representanter har hela tiden fungerat som en förbindelseled mellan konventet och regeringarna. Laekenförklaringen gav också konventets ordförande i uppgift att rapportera tillbaka till Europeiska rådet, något som är ägnat att påminna om vem som har den formella myndigheten. Ändå har regeringarna tenderat att engagera sig mer och mer i konventet, något som lett till en suddigare gräns mellan konventet och regeringskonferensen.

Utvecklingen illustreras av att både Tyskland och Frankrike förstärkt sin representation med sina utrikesministrar, Joschka Fischer respektive Dominique de Villepin. Dessutom utnämndes Ana de Palacio, som redan var spansk konventsrepresentant, till utrikesminister i juli 2002. Härutöver har även Belgien, Nederländerna, Grekland och Slovenien sina utrikesministrar med i konventet. Storbritannien har också en tung regeringsmedlem, tidigare europaministern Peter Hain, och Gianfranco Fini är vicepresident i Italien.

Å ena sidan signalerar detta att konventet tillmäts en ökande betydelse. Å andra sidan betyder det att regeringsföreträdarnas makt ökar, och att de övriga deltagarna därigenom marginaliseras. Mellanstatliga bidrag, såsom det fransk-tyska initiativet, visar att konventet hela tiden har konkurrens när det gäller initiativet och att reformdiskussionen drivs genom flera parallella processer. Utvecklingen påverkas också av händelser som den transatlantiska krisen om förhållandet till Irak.

Dessutom försiggår förhandlingarna i konventet i skuggan av den kommande ratificeringen av medlemsländerna, i flera fall genom folkomröstningar. Den danske Europaparlamentarikern Jens-Peter Bonde har krävt att utfallet av konventet ska bli föremål för en europeisk folkomröstning (konventets plenardebatt den 20–21 januari 2003). Med tiden har denna idé om att en ny konstitution bör förankras genom folkomröstning också fått stöd

från andra håll. Tyskland är dock av konstitutionella skäl förhindrat från att anordna folkomröstning och ett mer allmänt utnyttjande av folkomröstningsinstitutet skulle öka osäkerheten kring ratifikationsprocessen.

Detta reser frågan om det civila samhällets deltagande i konventsprocessen och vad som görs för att informera medlemsländernas befolkningar om vad som händer i konventet. Ambitionerna i Laekenförklaringen var högt ställda. Stats- och regeringscheferna förklarade högtidligt: ”För att bredda debatten och engagera samtliga medborgare kommer det att finnas ett forum som står öppet för organisationer som representerar det civila samhället (parterna på arbetsmarknaden, näringslivet, icke-statliga organisationer, universitetsvärlden osv.). Det kommer att vara ett strukturerat nätverk av organisationer som regelbundet informeras om konventets diskussioner. Deras bidrag kommer att fogas till debatten. I former som presidiet närmare fastställer kommer deras uppfattning eller deras råd att kunna inhämtas i särskilda frågor.”

Frivilligorganisationer av olika slag, även i ansökarländerna, har förhoppningar om att kunna påverka. Deras önskan om att spela en roll i debatten om framtidens Europa kom till uttryck i ett seminarium i januari 2003, anordnat av den ekonomiska och sociala kommittén. Av olika skäl är emellertid dessa organisationer ännu svagare än medlemsländernas organisationer. Ungdomskonventet blev heller ingen framgång. Under tre dagar sommaren 2002 samlades 210 representanter från 28 länder (CONV 205/02). Ungdomskonventet kom att betraktas som federalistiskt och alltför dominerat av European Youth Forum, en organisation som stöds av kommissionen.

Huvudintrycket hittills är att det civila samhällets inflytande varit begränsat. I konventet förekommer ofta en åtskillnad mellan ”de sociala parterna” och övriga frivilligorganisationer. Arbetsgruppen om ”det sociala Europa” föreslår exempelvis att de sociala parterna formellt skrivs in i den nya konstitutionen, medan det civila samhällets organisationer visserligen erkänns för sina bidrag i kampen mot social utslagning, men de ges inte samma ställning som de sociala parterna (CONV 516/03).

I flera medlems- och ansökarländer finns det en tydlig ten-

dens till att eliterna tänker mer europeiskt, medan stora delar av befolkningen tänker mer nationellt. Detta mönster sammanhänger med att det i flertalet länder endast funnits knapphändig debatt och information om EU:s framtid. En rapport från Europaparlamentet visar också att det finns betydande variationer när det gäller hur mycket de enskilda ländernas myndigheter gjort för att få igång debatten. Finland, Irland, Spanien och Belgien har satt igång egna kommittéer för att stimulera diskussionen. Men i flera länder har debatten knappt kommit igång (www.euobserver.com den 4 februari 2003).

”Vi är duktiga på det”, var ett svenskt svar på frågan om man lyckats informera folket om konventet. Regeringen tillsatte i april 2001 en parlamentarisk kommitté som skulle bidra till att stimulera en bred debatt om EU, knyta den svenska debatten till den europeiska och sammanställa analyser av de frågor som skulle behandlas av regeringskonferensen (skr. 2001/02:115, s. 4). Denna kommitté har emellertid inte utvecklat någon systematisk vision om hur arbetet ska läggas upp och kan knappast anses ha blivit någon framgång.

Våren 2002 uppgav 28 procent av befolkningen i EU:s medlemsländer att de kände till konventet; samma nivå uppmättes hösten samma år. Nivån är knappast imponerande, mätt med demokratisk måttstock. Som jämförelse kan nämnas att 34 procent av svenskarna uppger att de har hört talas om konventet. Det placerar Sverige på nionde plats bland de femton medlemsländerna (tabell 3.1).

Tidsplanen för konventet och den efterföljande regeringskonferensen har redan från början varit kontroversiell. Finland, Irland och Sverige vill ha en reflektionsperiod mellan konventet och regeringskonferensen. Denna skulle användas till en offentlig debatt om utkastet till författning. Man fruktar de negativa motreaktionerna om det inte finns tid för att ge befolkningen bättre information om förslag och argument. Företrädare för de nya medlemsstaterna har också vädjat om en reflektionsperiod (CONV 566/03).

Italien har däremot sedan länge verkat för att processen kan avslutas redan under landets ordförandeperiod, andra halvåret 2003. Framtidens historieböcker kunde då få den symbolmättade

Tabell 3.1 Kännedom om EU:s framtidskonvent

	Land	Har hört talas om konventet (andel i procent)	Har inte hört talas om konventet (andel i procent)
1.	Luxemburg	53	45
2.	Portugal	51	46
3.	Grekland	47	49
4.	Spanien	44	50
5.	Danmark	43	52
6.	Österrike	41	52
7.	Irland	41	53
8.	Belgien	34	60
9.	Sverige	34	61
10.	Finland	34	62
11.	Nederländerna	31	62
	Genomsnitt för 15 EU-länder	**28**	**65**
12.	Frankrike	27	71
13.	Italien	26	68
14.	Tyskland	22	64
15.	Storbritannien	15	79

Källa: Eurobarometer 58. Intervjuerna genomfördes under oktober och november 2002. http://europa.eu.int/comm/public_opinion

kapitelrubriken ”Från Rom till Rom”. Grekland har också försökt använda sin ordförandetid under första halvåret 2003 till att öka tempot i framtidsdebatten.

Från demokratisynpunkt är en reflektionsperiod att föredra. De specialintresserade har redan tidigt insett att konventet utgör ett viktigt forum för EU:s framtid, men denna kunskap delas ännu inte av den breda allmänheten. Det finns därför starka skäl att ge tid för debatt i de nationella parlamenten och på andra debattarenor. Demokratiska argument talar också för att medborgarna till sist får uttala sig om det nya författningsfördraget i en folkomröstning, som exempelvis kunde anordnas i samband med Europavalet i juni 2004.

Konventets konsekvenser

Vilka konsekvenser är det då troligt att konventet kommer att få? Både uppfattningar och önskemål varierar. Utvecklingsrikt-

ningen så här långt pekar mot nya kompromisser i integrerande riktning. Anhängarna av en mellanstatlig union är rädda för att det ska bli för mycket överstatlighet, medan federalisterna fruktar att slutförslaget blir för urvattnat jämfört med de reformer som de anser behövs för att skapa en effektiv och demokratisk union.

Vår rapport skrivs vid en tidpunkt då en utvärdering endast kan bygga på konventets två första faser. Det är ännu osäkert hur den tredje och sammanfattande etappen kommer att gestalta sig. Konventet står inför en formidabel uppgift: att skriva samman en överväldigande mängd fakta, analyser och förslag. Detta arbete kan mycket väl leda till att de som har huvudansvaret för att utforma konkreta texter, dvs. presidiet och sekretariatet, får en starkare position, särskilt i frågor där det är vanskligt att samla en enhetlig opinion.

Utifrån en samlad värdering grundad på forskningslitteraturen, EU:s reformhistoria och den aktuella politiska situationen kan man knappast vänta en europeisk revolution och en helt ny era för EU. De grundläggande spänningarna och konfliktlinjerna kommer att bestå. De kan inte förväntas försvinna inom loppet av en så kort period som konventets livstid. Detsamma gäller de grundläggande maktförhållandena.

Ändå kan konventet bidra med viktiga resultat. Den avgörande frågan är om konventet lyckas upprätta konstitutionella och institutionella ordningar som ger unionen bättre förmåga att *leva med*, och som dämpar snarare än ökar, unionens inneboende motsättningar.

Mer exakt vad konventet kommer att lyckas med, och sannolikt också att inte lyckas med, låter sig i dag inte förutses. Tre olika slags utfall är hur som helst av intresse. Den första typen av resultat har att göra med unionens formellt legala texter och institutionella ordningar. Den andra har att göra med förändringar i rådande tänkesätt – unionens värdegrund och visioner om vad EU ska utvecklas till i framtiden. Den tredje typen av utfall handlar om framtida reformmetoder och sannolikheten för att konventsmodellen institutionaliseras inom EU.

Ett konstitutionellt genombrott?

Frågan om vi nu upplever ett konstitutionellt genombrott har två delar. Den första aspekten är om konventet förmår att etablera sig som Europas de facto första grundlagsgivande församling. Frågan är om konventet är i stånd att utforma ett formellt dokument, en författning eller ett författningsliknande fördrag som drar upp de konstitutionella och institutionella ramarna för den framtida styrningen av unionen, och som anger hur uppgifter, befogenheter, ansvar, friheter och rättigheter ska fördelas. Konventet har ställt sig uppgiften att leverera ett dokument som bidrar till att förenkla unionens rättsliga grund och som ger regeringskonferensen ett begränsat antal klara alternativ att välja mellan.

Den andra aspekten är i vilken utsträckning ett sådant dokument faktiskt kommer att få en styrande verkan för EU:s framtida arbetssätt och utveckling. Författningspolitik förutsätter att politiker och medborgare förstår och kan styra *faktiska* processer, inte bara att skriva juridiska texter. Det kan finnas en betydande skillnad mellan förmåga att, å ena sidan, ändra rättsregler och formella institutioner och att, å andra sidan, ändra politisk praxis och de levande institutionerna. Det gäller också inom EU, där många jurister klagar på att avståndet blivit för stort mellan rättsliga regler och politisk praktik (Dehousse 2002).

De konstitutionella regler och institutionella ordningar som nu utformas kommer att värderas med utgångspunkt från såväl funktionell effektivitet som normativ legitimitet. En huvuduppgift för en konstitution är att balansera det som samlar och det som skiljer unionsmedborgarna. Som tidigare i EU:s historia kommer sådana processer ofta att ta sig uttryck i försök att finna en balans mellan central handlingskraft och lokal autonomi, mellan gemensamma regler och behovet av särskild anpassning till nationella och lokala förhållanden. De *faktiska* effekterna av de texter som konventet frambringar kommer att bestämmas genom framtida tolkningar och tillämpningar. Av stor betydelse är också om fördelningen av relevanta resurser gör det möjligt att handla i överensstämmelse med reglerna.

Kulturellt lärande

Konventet handlar inte bara om att utforma juridiska dokument, utan också om att skapa mening och att kunna förklara och motivera konventets processer och resultat. Konventet kan därför ses som en kulturell lärandeprocess. Utfallet av denna process kommer i hög grad att påverkas av i vilken mån det funnits konfrontationer som skapar vinnare och förlorare eller om konventet lyckas formulera argument och kompromisser som skapar tillit och gemenskap.

Frågan är vilka spår konventet sätter i deltagarnas och åskådarnas tänkesätt. Påverkas verklighetsuppfattningar, normativa synsätt, känslan av tillhörighet och identitet, uppfattningar om vänskap och fiendskap? Kommer konventet att leda till en mer gemensam förståelse av hur EU fungerar, vilka uppgifter och mål unionen bör ha och hur den bör organiseras, finansieras och styras? Kommer det att utvecklas nya uppfattningar om vad som förenar och skiljer européerna? Skapas ökad insikt i hur andra européer tänker, vilka hänsyn som ligger bakom deras ståndpunkter och vilka gemensamma framtidsprojekt som är möjliga?

Kan konventet åstadkomma kompromisser som alla känner att de ”kan leva med”? Lyckas man överbrygga spänningar och konflikter genom samtal och argumentation och därmed bidra till mer demokratiska européer? Kan konventet hjälpa till att utveckla ett gemensamt språkbruk så att man kan öka förståelsen av hur olika deltagare använder nyckelbegrepp som ”demokrati”, ”konstitution”, ”federation”, ”suveränitet”, ”ordförande” och ”president”?

Kommer konventet att kunna utveckla tankar och förslag som kanske inte omedelbart vinner anslutning, men som kan inspirera och leda till beslut vid en senare tidpunkt? Eller kommer processen att skapa ett klimat av misstroende, fiendskap och högre konfliktnivå genom destruktiva konfrontationer, överkörda minoriteter och förlamad handlingsförmåga?

Detta är effekter som ofta är svåra att mäta och dokumentera, i all synnerhet under korta tidsperioder. Men det gör dem inte mindre viktiga för Europas framtida utveckling.

Har konventsmodellen kommit för att stanna?

Slutligen är frågan om erfarenheterna talar för att konventsformen blir ett permanent inslag i styrningen av unionen. Kommer konventet att accepteras som framtidens metod för att förbereda konstitutionella och institutionella förändringar i EU? Kan det tänkas att konventsmodellen kommer att användas för att också fatta de formella besluten om konstitutionella revisioner? Skulle en sådan utveckling i sig själv kunna bli en del av en framtida konstitution, eller skulle den eventuellt utvecklas genom framtida praxis? Kan man tänka sig en spridningseffekt, så att konventsmetoden i framtiden kommer att användas för författningsändringar på nationell nivå?

I konventets förslag till nytt författningsfördrag nämns uttryckligen tanken att kommande ändringar av författningsfördraget kan förberedas genom ett konvent (CONV 647/03). Man öppnar också för andra slags beslutsordningar än den nuvarande. Vem bör ta initiativet till ändringar av konstitutionen? Ska ändringarna kräva enhällighet eller räcker det med kvalificerad majoritet? Hur bör man reglera kommissionens, Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande?

Sammanfattningsvis kan man säga att konventsmetoden har visat sig vara ett reellt alternativ till de metoder som tidigare använts för att förbereda konstitutionella och institutionella förändringar i EU. Redan innan konventet avslutats finns det skäl att dra slutsatsen att både processen och konsekvenserna har påverkats av det sätt som förberedelserna inför regeringskonferensen denna gång organiserats på.

Samtidigt står det klart att konventets möjligheter och begränsningar som organisationsform påverkas av konventets yttre sammanhang, både värderingar och normer, intressen och maktförhållanden.

Konventsmetoden har demokratiska kvaliteter, exempelvis ett relativt brett deltagande och stor öppenhet. Konventet har fört EU åtminstone något närmare medborgarnas Europa. Men jämfört med demokratiska idealmodeller har konventet emellertid också svagheter.

Demokrati och närhet till befolkningen var centrala teman i Laekenförklaringen, men de konkreta författningsförslagen om unionens demokratiska liv presenterades först sent under konventets arbete. Demokratiaspekterna kommer visserligen indirekt fram i kraven på att stärka såväl de nationella parlamenten som Europaparlamentet och att öppna rådets sammanträdesrum. Men det är ändå ett faktum att ett uttryckligt demokratiperspektiv saknats under en stor del av konventets arbete.

En mer definitiv slutsats får anstå tills maktrelationerna mellan konventsledning och plenarmötet klaras ut i konventets slutskede. Slutsatsen påverkas också av innehållet i den slutgiltiga texten, vilken inverkan konventet får på regeringskonferensen och i vilken mån förslagen godkänns i ratifikationsprocessen.

Bortsett från dessa faktorer är det viktigt att beakta konventets tidsram. Även om man kan peka på enskilda förslag, kan man knappast betrakta konventet som en isolerad företeelse. Konventets ordförande Giscard d'Estaing understryker å ena sidan att Europa står vid en vändpunkt och att konventet ska lösa problem av historiska dimensioner. Å andra sidan betonar han att konventet endast är en fas i det nya Europa (Giscard d'Estaing 2002, 2003).

Vår uppfattning är att konventet måste ses som ett led i en lång och djupgående historisk omvandlingsprocess i Europa. Konventet är ett led i ett skeende som både sträcker sig långt tillbaka i tiden och som kommer att fortsätta i framtiden.

Även om processen i efterhand kommer att visa sig vara historisk kommer dess långsiktiga verkningar också att påverkas av en rad andra pågående processer. Många av dessa har ett starkt inslag av kortsiktigt tänkande och av frågor som inte står på konventets dagordning.

Det finns anledning att anta att grundläggande förändringar i ett politiskt systems levande konstitution och dess fundamentala institutioner, såväl som identiteter och förtroendeförhållanden, kommer att ta årtionden. Det är orealistiskt att förvänta sig att de grundläggande spänningarna och konfliktlinjerna i Europa skulle kunna finna en varaktig lösning under loppet av några få månaders konventsdebatt.

4 Ett mer demokratiskt EU

Efter en lång tid av klagomål över Europeiska unionens demokratiproblem, och en räcka av mer eller mindre misslyckade reformförsök, ställdes det europeiska framtidskonventet inför en uppgift som kunde te sig övermäktig. Ändå har konventet under sin drygt årslånga verksamhet visat att det faktiskt finns praktiskt genomförbara sätt att komma till rätta med åtminstone en del av EU:s demokratiunderskott. I själva verket har konventet utarbetat lösningar på en lång rad av de problem som stötts och blötts under åtskilliga års diskussioner.

Konventets reformförslag

Konventets första år präglades förvisso av meningsmotsättningar och livliga debatter, men frontlinjerna var ingalunda stabila eller fastlåsta. Det är inte så att debatten kristalliserats kring några få entydiga huvudläger. Tvärtom har konventet kännetecknats av skiftande koalitioner, fragmenterade konfliktmönster och komplexa ställningstaganden.

De aktuella reformförslagen låter sig därför inte reduceras till några enkla modeller. Eftersom kombinationerna av ståndpunkter och argument bildar en mångfald måste en rättvisande beskrivning av debattpositionerna bli relativt detaljerad. Några teman som diskuteras gäller hur EU generellt bör uppfattas och regleras. Andra förslag handlar om EU-institutionerna och deras inbördes relationer. Dessutom finns det olika uppfattningar om unionens framtida arbetsmetoder och styrelseformer.

Efter en systematisk genomgång av de olika reformförslag som aktualiserats under konventets gång avslutar vi kapitlet med en sammanfattning i ljuset av generell demokratiteori. Den stora

frågan är i vilken mån som dagens reformförslag kan bidra till att skapa en europeisk styrelse *av* folket, *för* folket och *genom* folket.

Författningsfördrag

Dagens EU regleras av flera, svåröverskådliga fördrag och rättsakter. Ett mer demokratiskt EU kräver en mer lättillgänglig text. Konventet har utarbetat ett författningsfördrag som koncist formulerar unionens grunder, befogenheter, institutioner och beslutsformer.

Sommaren 2002 presenterade konventets sekretariat skelettet till ett nytt grundfördrag. I slutet av oktober förelades konventsledamöterna ett preliminärt utkast till konstitutionellt fördrag. Det skulle bestå av en inledande del med konstitutionella bestämmelser, en del med bestämmelser för olika politikområden samt en rättighetsstadga som bilaga.

Författningsfördraget inleds med EU:s definition och mål. Därefter anges principerna för unionsmedborgarskapet och de grundläggande rättigheterna. En särskild avdelning ägnas åt unionens befogenheter och åtgärder, varefter en stor del definierar EU-institutionernas roll. Författningsfördraget innehåller också bestämmelser om beslutens genomförande, unionens demokratiska liv, unionens finanser, unionens agerande i världen samt om unionen och dess närmaste omvärld. Den konstitutionella delen av fördraget avslutas med bestämmelserna om medlemskap i unionen.

Med början i januari 2003 offentliggjorde konventets presidium successivt ett detaljerat förslag, artikel för artikel. Även om åtskilliga bestämmelser innehöll nyheter och förändringar jämfört med dagens EU så innebar författningsförslaget ingen revolution. EU:s maktbefogenheter skulle i huvudsak vara oförändrade. EU:s nuvarande institutioner bibehålls och deras uppgifter och inbördes förhållanden förtydligas. Den stora nyheten med förslaget till författningsfördrag var att det visade sig vara praktiskt möjligt att ersätta den hittillsvarande mängden av fördragstexter med ett enda och relativt lättläst dokument som till sin utformning påminner om en grundlag.

Rättighetsförklaring

EU proklamerade år 2000 en stadga om grundläggande rättigheter. Konventet föreslår att stadgan tas in i ett författningsfördrag, och att en del av bestämmelserna görs juridiskt bindande. EU skulle också ges ställning som juridisk person och därmed kunna underteckna Europarådets konvention.

Ett införlivande av rättighetsstadgan i författningsfördraget skulle inte behöva medföra att ytterligare makt överförs till EU. Om stadgan blir en juridiskt bindande text är det i första hand de nationella domstolarna som skulle bli behöriga att pröva talan, men i vissa fall även domstolen i Luxemburg.

Konventet är också inne på tanken att EU får ställning av juridisk person. Europeiska unionen saknar för närvarande ställning som juridisk person, även om Europeiska gemenskapen, som ingår i Europeiska unionen, är ett internationellt rättssubjekt. Därför råder det alltför ofta förvirring beträffande det europeiska systemet, både i förbindelserna med de stater som inte är medlemmar i Europeiska unionen och bland unionens egna medborgare. Om EU uttryckligen får status som juridisk person skulle unionen kunna underteckna internationella fördrag, inte minst Europakonventionen.

Befogenheter

EU:s befogenheter är i dag otillräckligt definierade, vilket leder till oklarheter och kompetenstvister. Konventet föreslår en tydligare konstitutionell reglering och anvisar en procedur för att lösa maktkonflikter mellan EU och medlemsstaterna.

Konventets diskussion om EU:s maktbefogenheter utmynnade i åsikten att de europeiska institutionerna i framtiden borde sörja för en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen under lagstiftningsprocessen. De nationella parlamenten borde snabbt kunna ingripa om de anser att ett förslag till europeisk lagstiftningstext inte följer denna princip. Närmare bestämt föreslogs att kommissionen skulle ha skyldighet att förse sina textförslag med ett slags subsidiaritetsanalys, så att lagstiftaren (ministerrådet och Europaparlamentet) från fall till fall kan bedöma i vilken mån subsidiaritetsprincipen följs.

Genom ett system för tidig varning skulle de nationella parlamenten redan i början av processen kunna ange om de anser att Europeiska kommissionens lagstiftningsförslag överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. De nationella parlament som har utlöst systemet för tidig varning avses få rätt att vända sig till domstolen, efter det att rättsakterna antagits, om subsidiaritetsprincipen åsidosatts.

En central del av konventets förslag till författningsfördrag handlar därför om de grundläggande principerna för EU:s befogenheter. För första gången formuleras i samlad och koncentrerad form basen för EU:s makt. Avgränsningen och utövandet av unionens befogenheter skulle därmed styras av vissa uttryckligen angivna principer om tilldelade befogenheter, subsidiaritet, proportionalitet och lojalt samarbete. Därtill formuleras en flexibilitetsklausul, som gör det möjligt för EU att få befogenhet att ta sig an nya frågor som kan dyka upp i framtiden.

Enligt förslaget skulle EU få tre slags befogenheter: exklusiv befogenhet, delad befogenhet med medlemsstaterna och befogenhet att samordna medlemsstaternas ekonomiska politik.

Institutionell balans

EU grundas på en historiskt unik förening av mellanstatlighet och överstatlighet, men det nuvarande systemet blandar samman lagstiftande och verkställande makt. Konventet föreslår en renodling och precisering av uppgifterna för EU:s tre centrala organ: rådet, parlamentet och kommissionen.

Som nämnts i föregående kapitel presenterade konventets sekretariat i början av 2003 ett dokument med allmänna principer för att förbättra institutionernas arbetssätt (CONV 477/03).

För det första påpekas att utvidgningen innebär en utmaning för effektiviteten i samtliga institutioner. Utvidgningen kommer att påverka dem direkt genom en ökning av det antal som deltar i beslutsfattandet och därför potentiellt inverka på varje institutions förmåga att fullgöra sina uppgifter.

Den andra principen är en varning mot tendensen att se förhållandet mellan institutionerna som ett enkelt maktspel där den ena vinner vad den andra förlorar. I stället bör man se till att var

och en är effektiv. Parlamentet behöver effektiva samtalspartner i rådet och kommissionen och en konsekvent medlagstiftare i rådet. Rådet behöver välavvägda förslag från kommissionen som kommer i rätt tid, och kommissionen behöver ett råd som kan handlägga dem snabbt och med auktoritet. Att förbättra effektiviteten i enskilda institutioner är alltså inte ett nollsummespel; alla vinner.

Det gäller också, menar konventets ledning, att finna en balans mellan institutionerna. En effektiv kommission, som är mer oberoende och bättre kan ge uttryck för det gemensamma intresset och genomföra allmänna regler, matchas av ett effektivt råd med en sammansättning och en ordförande som uppmuntrar till snabbt och konsekvent beslutsfattande. Ett effektivt parlament förutsätter utvidgad befogenhet till medbeslutande i lagstiftningsfrågor. Om någon av de tre blir jämförelsevis svagare försvagas hela strukturen.

Slutligen varnar dokumentet för instabila regler. Idealet bör vara att förändringar säkerställer större varaktighet. Flera av de nuvarande institutionella bestämmelserna är sådana att det krävs omförhandling varje gång som unionen utvidgas.

Konventsledningen påpekar att reformer av institutionernas arbetssätt syftar till att få dem att fungera bättre, att göra dem mer begripliga och lättare att acceptera och att göra det enklare för EU:s medborgare att fastställa vem som är ansvarig för vad.

Europeiska rådet

Som forum för medlemsländernas stats- och regeringschefer har Europeiska rådet under åren etablerat sig som EU:s centrala policyskapande organ. Diskussionen handlar om att renodla Europeiska rådets strategiska roll och effektivisera dess arbete.

Europeiska rådet är endast kortfattat och ofullständigt reglerat i dagens fördragstexter. Under konventets gång har Europeiska rådet redan självt tagit initiativ till partiella reformer. Vid toppmötet i Sevilla i juni 2002 enades man om ett antal åtgärder för att förbättra effektiviteten.

Det finns också förslag om ett permanent presidentskap för Europeiska rådet. Nuvarande system bygger på att ett ordföran-

deskap i ministerrådet innehas i sex månader och roterar enligt ett schema mellan medlemsländerna. Denna period har ansetts för kort för att ordförandeskapet ska kunna fungera effektivt, inte minst med tanke på den förestående utvidgningen.

Det finns olika tolkningar om vad en permanent ordförande/president skulle innebära för Europeiska rådet. En gemensam nämnare hos förespråkare för en sådan modell är att ordföranden både ska vara en sammanhållande kraft inom unionen och representera EU i världspolitiken. En permanent ordförande för Europeiska rådet skulle ytterligare stärka regeringarnas grepp över unionens dagliga arbete.

Ministerrådet

Rådet har både lagstiftande och verkställande uppgifter. Den kommande utvidgningen riskerar att leda till beslutsförlamning och det roterande ordförandeskapet ifrågasätts.

Inom konventet har det föreslagits att rådets möten alltid bör vara offentliga när det utövar sin lagstiftande funktion. Med tanke på att rådets lagstiftningsarbete nu är utspritt på ett antal olika konstellationer och man därmed riskerar ett alltför specialiserat synsätt, där allmänintresset inte tillräckligt beaktas, har det dessutom föreslagits att ett nytt lagstiftande råd ska upprättas som enbart ska ägna sig åt lagstiftningsförslag, antingen på specialområden eller över hela skalan av unionens verksamhet.

Lagstiftningsfunktionen aktualiserar maktbalansen mellan rådet och Europaparlamentet. Om fler frågor skulle läggas över till medbeslutandeförfarandet skulle rådets makt komma att reduceras.

I och med utvidgningen kommer det att bli allt svårare för rådet att fatta enhälliga beslut. Konventet kan därför komma att rekommendera ytterligare utvidgning av omröstning med kvalificerad majoritet. Detta ökar betydelsen av mekanismen för röstviktning. Genom Nicefördraget antogs ett nytt trefaldigt system som kräver en majoritet av de vägda rösterna, en majoritet av rådets medlemmar och en majoritet som motsvarar minst 62 procent av unionens befolkning. Detta system har kritiserats för att vara alltför komplicerat och för att i någon mån göra det svårare att upp-

nå kvalificerad majoritet. Omröstningsreglerna kan komma att tas upp till ny prövning av konventet.

Kommissionen

Kommissionens auktoritet och effektivitet ifrågasätts i dag. Diskussionen i konventet gäller både kommissionens storlek och roll. Särskilt kontroversiell är frågan om hur kommissionens ordförande ska utses.

Konventet har att ta ställning till flera förslag om att ändra sättet att välja kommissionens ledamöter, särskilt dess ordförande. Flera inlägg syftar till att förstärka Europaparlamentets roll; även kommissionen själv har varit inne på denna tanke. Avsikten är att stärka kommissionens demokratiska legitimitet. Konventet överväger också att delegera ytterligare detaljlagstiftning till kommissionen.

Med utvidgningen ökar kommissionens storlek och riskerar att leda till beslutsförlamning. Frågan är hur antalet ledamöter ska kunna reduceras; redan i Nice togs beslut i denna riktning. Enligt ett förslag skulle minskningen uppnås antingen genom partiell rotation eller genom ett urval som görs av den nominerade ordföranden för kommissionen. Ju större kollegiet blir desto större blir behovet att rationalisera dess struktur; enligt ett förslag skulle det finnas två nivåer av kommissionsledamöter.

Europaparlamentet

Europaparlamentet har fått utökade uppgifter, men kan inte helt jämföras med ett nationellt parlament. Konventet diskuterar hur ändrade valregler kan ge incitament till alleuropeiska valrörelser.

Konventet har uppmärksammat det låga deltagandet vid valen till Europaparlamentet, vilket anses tyda på distans och minskat intresse för de europeiska institutionerna. Några anser att en lösning vore gemensamma principer för valförfarandet. Europaparlamentet har också föreslagit att ett antal parlamentsledamöter skulle väljas på grundval av en europeisk valkrets genom gränsöverskridande listor; även kommissionen har varit inne på en sådan förändring.

Dagens regler för val till Europaparlamentet speglar en kompromiss mellan unionens krav på enhetlighet och medlemsländernas önskan om särlösningar. Valen är proportionella med ett visst manöverutrymme för medlemsstaterna. Enligt ett förslag i konventet skulle Europaparlamentet väljas efter ett förfarande som är lika i alla medlemsstater. Hur denna formulering närmare bestämt ska tolkas är emellertid ännu oklart.

Europaparlamentets framtida ställning påverkas också av konventets diskussion kring andra EU-institutioner. Ökad makt över lagstiftningen skulle skjuta fram parlamentets positioner i förhållande till rådet. Förslaget att Europaparlamentet skulle välja kommissionens ordförande torde innebära ett steg i riktning mot en partipolitisering av kommissionen och en parlamentarisering av EU.

Domstolen

Domstolens möjligheter att fungera i framtiden ifrågasätts inte bara på grund av EU:s utvidgning till fler medlemsländer och därmed det ökande antalet domare, utan också till följd av den starkt stigande ärendebelastningen.

Konventet har aktualiserat ett antal viktiga frågor för domstolens framtid. En fråga gäller förfarandet för utnämning av domare och generaladvokater i domstolen. Den regel om enhällighet som för närvarande gäller inom vissa områden skulle exempelvis kunna ersättas med en regel om kvalificerad majoritet.

Det har också förts en diskussion om enskilda personers rätt att väcka direkt talan mot institutionernas rättsakter med allmän räckvidd. En annan fråga gäller om mekanismen för påföljder bör göras mer effektiv. En möjlighet är att domstolen får rätt att i sina domar ålägga böter om en medlemsstat inte följer domen inom en bestämd tidsfrist.

Europeiska centralbanken

Den ekonomiska och monetära unionen ställer extra krav på samordning mellan euroländerna. Europeiska centralbanken har exklusiv behörighet när de gäller den monetära politiken. Det

finns dock delade meningar när det gäller behovet av att reformera ECB.

Formerna för den ekonomiska styrningen vållade debatt inom konventet. Flera menade att Europeiska centralbankens uppgifter, mandat och stadga borde behållas oförändrade och inte påverkas av några nya fördragsbestämmelser. Några ansåg dock att dess mandat bör utvidgas till att även omfatta tillväxt- och sysselsättningsmålen.

Man diskuterade även ECB:s ansvar och öppenhet. Några menade att det fanns utrymme för att förbättra ECB:s ansvarsskyldighet och föreslog att förbättra ECB:s rapportering till Europaparlamentet, att ge Europaparlamentet en större roll vid utnämningen av ledamöter i ECB:s styrelse och att göra offentliggörandet av ECB:s protokoll obligatoriskt.

Med tanke på utvidgningen ansågs det viktigt att ändra ECB:s stadga vad avser arbetsmetoderna för ECB:s råd. Ett initiativ i samma riktning kom ungefär samtidigt från centralbanken själv (ECB/2003/1). Avsikten är att bibehålla ECB-rådets förmåga att effektivt och utan dröjsmål fatta beslut i ett utvidgat euroområde. Av den anledningen föreslogs att antalet centralbankschefer med rösträtt blir lägre än det totala antalet centralbankschefer i ECB-rådet. Ett rotationssystem föreslogs som ett sätt att fördela rätten att rösta mellan centralbankscheferna.

De nationella parlamenten

Enligt allmän uppfattning har de nationella parlamenten hamnat på efterkälken i den europeiska politiken. Konventet skisserar hur parlamenten kan ges en mer aktiv roll, exempelvis när det gäller att övervaka att EU inte tar på sig för mycket makt.

Inom konventet råder allmän enighet om att de nationella parlamenten är viktiga för att skapa legitimitet för Europeiska unionen. Tanken är att göra de nationella parlamenten till effektivare övervakare av regeringarnas Europapolitik, men varje stat skulle behålla sin frihet att närmare bestämma hur förhållandet mellan parlament och regering utformas. Samrådet och utbytet mellan de nationella parlamenten skulle också förstärkas när det gäller

deras roll i den europeiska politiken. Parlamenten föreslås också i framtiden få en mer framskjuten roll när man diskuterar större förändringar inom unionen.

De nationella parlamenten skulle aktivt kunna granska sina regeringars Europapolitik samt övervaka att subsidiaritetsprincipen följs. En modell som diskuteras inom konventet kan betecknas som ett system för tidig varning. Inom sex veckor ska varje nationellt parlament kunna klaga på ett lagförslag från kommissionen om de anser att beslutet ska fattas på nationell eller på regional nivå. Kommissionen ska ta upp förslaget till förnyad prövning om en tredjedel av medlemsländernas parlament klagar. I vissa fall ska även parlamenten kunna dra frågan inför domstolen i Luxemburg.

Kommuner och regioner

Europas regioner och kommuner kräver en starkare ställning i framtidens EU. En ny EU-konstitution kan ge garantier för den lokala självstyrelsen. Frågan är hur långt regionernas rättsliga makt kommer att sträcka sig.

Företrädare för Europas kommuner och regioner kräver att principerna om demokrati och fri förvaltning för de lokala myndigheterna enligt Europarådets konvention om kommunal självstyrelse ska finnas med bland unionens grundläggande värden. De anser också att lokal och regional sammanhållning ska finnas med bland Europeiska unionens mål.

En kontroversiell fråga är om regionerna och deras företrädare också ska få en rättsligt grundad maktställning. Regionkommittén vill få status som EU-institution och få rätt att väcka talan i domstolen inom ramen för det förfarande som konventet har föreslagit när det gäller subsidiaritetsprincipen samt för att tillvarata sina rättigheter. Regioner med lagstiftningsbefogenheter, som exempelvis de tyska delstaterna, skulle enligt ett förslag få rätt att väcka talan i domstolen. Därmed skulle det uppstå en skillnad mellan olika typer av regioner i Europa.

Europamedborgare

Framtidskonventets författningsutkast innebär att det europeiska medborgarskapet får något skarpare konturer. Däremot är det ännu ovisst hur en deltagardemokrati på Europanivå ska kunna förverkligas.

I konventets utkast till författningsfördrag i januari 2003 finns en särskild avdelning med titeln ”De grundläggande rättigheterna och unionsmedborgarskapet”. Här behandlas stadgan om de grundläggande rättigheterna, EU:s anslutning till Europakonventionen, icke-diskriminering på grundval av nationalitet samt unionsmedborgarskapet. Det sägs uttryckligen att unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Det nya är att rättighetsstadgan ges juridisk bärkraft; i övrigt innebär författningsutkastet främst att rådande fördragsbestämmelser kodifieras.

Konventets förslag till författning innehåller också en särskild avdelning om unionens demokratiska liv. En artikel avser att fastställa principen om att unionsmedborgarna är jämlika inför unionens institutioner. I en annan artikel framförs principen om deltagardemokrati; begreppet är nytt i förhållande till gällande fördragstexter. Dessutom anges att de politiska partierna på europeisk nivå skall bidra till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja.

Under konventets gång har folkomröstningsinstitutet aktualiserats på två sätt. Det ena gäller sättet att efter regeringskonferensen bekräfta det nya författningsfördragets demokratiska förankring. Folkomröstningar skulle därvid kunna ge medborgarna det yttersta avgörandet, på samma sätt som flera länder har krav på folkomröstningar för att godkänna grundlagsändringar. Det andra användningsområdet för folkomröstningar vore som en del i det kommande författningsfördraget. Det finns bland annat ett förslag om att införa europeisk direktdemokrati av schweizisk modell. Ett visst antal medborgare, 400 000 är en siffra som nämnts, skulle kunna väcka initiativ till en folkomröstning inom EU (Hautala, Kaufmann och Wallis 2002).

Framtidskonventet har framför allt ägnat sig åt konstitutionella och institutionella frågor. Strävan att ge EU en starkare folklig

bas finns som en underton i debatterna, men de konkreta förslagen har, åtminstone ännu så länge, varit relativt få.

Förenkling

EU:s beslutssystem har beskrivits i termer av bysantisk komplexitet. Inom konventet har det lagts förslag som skulle möjliggöra en betydande uppstramning och förenkling.

Ett sätt att förbättra effektiviteten i EU:s beslutsfattande är att öka inslaget av kvalificerat majoritetsröstande i rådet. Utkastet till författningsfördrag innebär att dagens 15 olika typer av beslut och rättsakter skulle ersättas av 6 typer. Dagens förordningar och direktiv skulle därmed ersättas av EU-lagar respektive EU-ramlagar. Därutöver skulle det finnas möjligheter till bindande beslut, icke bindande rekommendationer och yttranden. Lagar och ramlagar ska stiftas i huvudsak genom medbeslutandeförfarandet. I detta beslutsförfarande ska huvudregeln vara kvalificerad majoritet, vilket betyder att en ensam stat inte kan stoppa ett beslut.

Om beslutsreglerna förenklas, och EU får ställning som juridisk person, skulle dagens indelning i tre pelare kunna avskaffas.

En av konventets arbetsgrupper formulerade en lika enkel som grundläggande motivering: ”Det unionssystem som vi känner till är oklart och svårbegripligt för medborgarna. Möjligheten att kritisera systemet är dock ett av de viktigaste inslagen i en demokrati. Medborgarna måste kunna förstå systemet för att kunna identifiera problemen, kritisera och i sista hand kontrollera det” (CONV 424/02).

Offentlighet

EU har under senare år utvecklats mot mer öppenhet, men nivån ligger fortfarande under svensk standard. Sveriges företrädare i konventet har aktivt verkat för att offentlighetsprincipen ska ges en mer framskjuten plats i det framtida EU.

I författningsförslagets avdelning om unionens demokratiska liv finns ett par markeringar av offentlighetens betydelse. Institutionerna ska garantera en hög grad av insyn som gör det möjligt

för medborgarsammanslutningar i olika former att delta i unionens liv. Offentlighetsprincipen skulle enligt förslaget även gälla överläggningar vid behandling av lagstiftningsärenden i Europaparlamentet och i rådet när det handlar som lagstiftare.

Redan tidigt under konventet skrev den svenska regeringsrepresentanten Lena Hjelm-Wallén ett inlägg där hon underströk betydelsen av ökad öppenhet inom EU. Det gällde både öppna sammanträden, handlingsoffentlighet och EU-tjänstemännens yttrandefrihet (CONV 133/02).

Det går i skrivande stund inte att avgöra om konventet kan komma med konkreta förslag som tillgodoser Laekenförklaringens höga ambitioner om ökad öppenhet som ett medel att stärka unionens demokratiska legitimitet.

Samarbetsformer

Konventet föreslår vissa förtydliganden när det gäller EU-medlemskapet. Den öppna samordningsmetoden, som är nära sammankopplad med EU:s målsättning att öka välstånd och tillväxt, lämnas ännu så länge konstitutionellt oreglerad.

Hittills har det funnits fördragsbestämmelser om hur ett land kan bli medlem i EU och hur ett land kan fråntas medlemsrättigheterna om det bryter mot unionens principer och värderingar. Däremot nämns inte möjligheten att lämna EU. Men i förslaget till nytt författningsfördrag finns en bestämmelse om den situationen när en medlemsstat beslutar att frivilligt utträda ur unionen, samt de institutionella följderna av ett sådant utträde.

De gällande reglerna för närmare samarbete, s.k. flexibel integration, skulle också inarbetas i en ny EU-författning, särskilt skyldigheterna för de medlemsstater som deltar respektive dem som inte deltar i en sådan samarbetsmodell.

Den öppna samordningsmetodens politiska och juridiska status är kontroversiell och ännu inte avgjord. Denna mellanstatliga arbetsmetod, som ger Europeiska rådet en nyckelroll, ligger till grund för Lissabonprocessen och dess mål att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi. Det finns de i konventet som menar att metoden också borde användas för andra politiska mål, exempelvis ett socialt Europa.

Tre reformvägar

Politiska system erbjuder olika slags institutionella kanaler och möjlighetsstrukturer som låter medborgarna få tillträde och bli delaktiga. Institutioner gör åtskillnad mellan olika typer av legitima deltagare och resurser. De har olika slags tillträdesregler som bestämmer vem som kan delta i vilka beslut och på vilka villkor. De uppställer både incitament och hinder för deltagande. De bestämmer vilka individuella och kollektiva resurser som legitimt kan användas i ett institutionellt sammanhang. Därigenom socialiserar och skapar de deltagare (Olsen 2003).

Det gäller därför att förstå hur politiska institutioner omsätter krav på politisk delaktighet i faktiskt deltagande. En sådan analys av institutioners betydelse kan genomföras både vad gäller enskilda EU-organ såsom parlamentet, rådet och kommissionen, men också för en mer övergripande bedömning av Europeiska unionen.

Översikten över de olika reformförslag som står under debatt i framtidskonventet visar att försöken att demokratisera inte följer en, utan flera olika vägar. En systematisering av reformidéerna bygger på en tredelning som inspirerats av Abraham Lincolns berömda yttrande (figur 4.1).

Figur 4.1 Tre demokratimodeller

	Styrelse *av* folket	Styrelse *för* folket	Styrelse *genom* folket
Demokrativision	Representation - via Europaparlamentet - via nationella parlament	Antecipation - resultatinriktning - oavhängiga institutioner	Participation - direkt deltagande - självstyrande nätverk
Reformförslag	Stärka Europeiska rådet Stärka ministerrådet Partipolitisera kommissionen Stärka Europaparlamentet Stärka nationella parlament Regional, lokal representationz	Konstitutionellt fördrag Europeiskt medborgarskap Stärka kommissionen Stärka domstolen Stärka centralbanken ECB	Nätverk, partnerskap Organisationsmedverkan Metod för öppen samordning Folkomröstningar

Vissa av konventets förslag har syftet att stärka den representativa demokratin; det är då fråga om en styrelse *av* folket. Andra åtgärder är snarare ägnade åt att genom oberoende institutioner åstadkomma en bättre styrning *för* folket. Slutligen finns inom konventet också idéer om att med bättre deltagandemöjligheter få till stånd en styrelse *genom* folket.

Var och en av dessa tre strategier är förknippad med såväl fördelar som nackdelar. En viktig fråga är huruvida de utgör kompletterande eller konkurrerande reformvägar. Den pågående reformdiskussionen inom EU kan ses som ett praktikfall av ett generellt problem i demokratins teori: hur ska folkstyrelsens allmänna idéer kunna översättas i praktiskt fungerande institutioner?

Representation: styrelse av folket

Många av de förslag som blivit aktuella i framtidskonventets arbete kan ses som olika sätt att stärka de representativa inslagen i Europeiska unionen. EU har två kanaler för demokratisk representation: en via Europaparlamentet och en via de nationella parlamenten. Åsikterna om det inbördes förhållandet mellan dessa två representationskanaler går starkt isär och speglar spänningen mellan överstatligt och mellanstatligt inom unionen.

De som argumenterar för ett starkare Europaparlament klassificeras ofta, både av sig själva och av motståndarna, som federalister. Problemet är att begreppen federation och federal tolkas på flera olika sätt. När tyskar säger federalism menas något annat än vad fransmän och engelsmän tolkar in i begreppet. Bland statsvetare används begreppet federation oftast som en neutral beteckning för ett styrelseskick som bygger på maktdelning mellan olika politiska nivåer. Men för många betyder federalisering antingen centralisering eller decentralisering. Sålunda uppfattas den europeiska centralbanken ibland som ett typiskt inslag i ett federalt system, medan den i tyskt perspektiv uppfattas som mycket långt ifrån den tyska samarbetsfederalismen.

Enligt förespråkare för den federala reformvägen saknar EU ett tillfredsställande system för utkrävande av ansvar. Den demokratiska grunden för EU är framför allt indirekt. Den författ-

ningsgivande makten ligger hos medlemsländernas regeringar. Till skillnad från en stat saknar EU befogenhet att själv utöka sin befogenhet, vilket man brukar beteckna som att EU saknar ”kompetenskompetens”. I ministerrådet, där allt fler beslut fattas med kvalificerad majoritet, kan inte regeringarna ställas till direkt ansvar inför en europeisk väljarkår. Det görs i stället genom nationella val. Man menar att kommissionen utfärdar bindande direktiv utan att vara underkastad en politisk kontroll. Deras slutsats är att unionen inte är demokratisk, eftersom det inte går att ändra politisk inriktning och regering som följd av allmänna val på europeisk nivå.

I konventet återkommer förslag som Europafederalisterna genom åren lagt fram i syfte att ge EU en mer direkt förankring bland medborgarna. Europaparlamentet borde stärkas och EU borde få en konstitution med en egen författningsdomstol, eventuellt med den nuvarande domstolen i denna roll.

Den federala visionen av EU-samarbetet har en lång historia och aktualiserades återigen med Joschka Fischers tal i maj 2000. Fischer använde medvetet orden europeisk federation, men betonade samtidigt att detta inte innebar att medlemsstaterna skulle upphöra att existera. Han pläderade för ett tvåkammarsystem inom EU, som ett sätt att förvandla en union av ett statsförbund till en fullt utvecklad parlamentarism i en europeisk federation. Detta skulle innebära ett europeiskt parlament och en europeisk regering, som utövar lagstiftande respektive verkställande makt inom federationen.

En annan av Fischers tankar var att Europaparlamentet skulle ha två kamrar, varav den ena skulle bestå av ledamöter som också var parlamentsledamöter i sina hemländer. För den andra kammaren presenterades två modeller: antingen en senat med direktvalda ledamöter från medlemsländerna eller också, som i det tyska förbundsrådet, företrädare som utses av medlemsstaterna.

På motsvarande sätt skisserade Fischer alternativen för EU:s styrande makt. Antingen kunde man utgå från dagens ministerråd, och skapa en europeisk regering utifrån medlemsländernas regeringar, eller också kunde man omvandla kommissionen och dess ordförande till en direktvald president med långtgående befogenheter.

Det är i detta perspektiv som man får förstå framstötarna i konventet om att ge Europaparlamentet en mer aktiv roll, exempelvis genom makten att utse kommissionens ordförande. Därigenom skulle både Europaparlamentet och kommissionen kunna skjuta fram sina positioner. Det är föga förvånande att tanken väckt ett visst motstånd hos de stats- och regeringschefer som värnar om sin egen makt i rådet.

En vanlig invändning mot en federation som ett sätt att lösa EU:s demokratiproblem är avsaknaden av en europeisk identitet. Detta argument bygger på antagandet att folkstyre förutsätter ett folk, att demokrati förutsätter ett demos. Den demokratiska legitimiteten måste därför hämtas från den representativa demokratin på nationell nivå. Den tyska författningsdomstolens Maastrichtdom 1993 utgick från ett etnonationellt folkbegrepp som ifrågasätter tanken på ett europeiskt demos.

Mellanstatlighetens strategi för att förbättra EU:s folkliga legitimitet går ut på att stärka de nationella parlamentens roll och betona de parlamentariskt ansvariga regeringarnas samarbete inom ramen för ministerrådet och Europeiska rådet.

De som förespråkar ett förstärkt mellanstatligt samarbete hävdar att Europaparlamentet inte är ett ”riktigt” parlament, eftersom det inte åtnjuter samma legitimitet som de nationella parlamenten. Andra problem med federala lösningar handlar om problemen med att få till stånd ett europeiskt offentligt rum och att de europeiska politiska partierna och intresseorganisationerna är svagt utvecklade, vilket gör att medborgarna har svårt att delta i den politiska beslutsprocessen.

Reformförslagen i enlighet med den representativa demokratins idé om en styrelse av folket handlar sålunda om att stärka den lagstiftande församlingens roll. Enligt den federala reformvägen bör ansvar kunna utkrävas på den europeiska nivån, vilket betyder ett starkare Europaparlament. Enligt den mellanstatliga reformvägen bör EU:s demokratiska underskott minskas genom starkare inflytande för de nationella parlamenten.

Ingenting tyder i dag på att någon sida kommer att vinna en fullständig seger i den meningen att framtidens EU skulle ha antingen Europaparlamentet eller de nationella parlamenten som enda legitimitetskälla. Även framgent kommer unionen att vila

på en dubbel representation. EU är en union både av medborgare (med direktvalda representanter i Europaparlamentet) och av medlemsstater (företrädda av parlamentariskt ansvariga regeringar).

Däremot är det ännu en öppen fråga hur man ska avväga den inbördes balansen mellan de representativa kanalerna. Inom konventet finns en utbredd enighet om att de nationella parlamentens ställning bör stärkas, inte minst genom möjligheten att ge kommissionen ett ”gult kort” vid förslag om att överföra mer makt till EU. Däremot är det ovisst hur många, utöver Europaparlamentarikerna själva, som vill stärka Europaparlamentets makt.

Debatten mellan olika reformivrare, som antingen baserar sina argument på den nationella demokratiska legitimiteten för EU:s beslut, eller som menar att det krävs en utvecklad parlamentarism i en europeisk federation, är ännu oviss. Sannolikt blir resultatet en kompromiss mellan dem som önskar ett förstärkt mellanstatligt samarbete, med mer makt till nationella parlament och en president för EU, och dem som förespråkar en parlamentarisering inom en europeisk federation. Även framtidens EU skulle därmed grundas på ett system med dubbel representation.

Antecipation: styrelse för folket

Denna reformväg – styrelse *för* folket – innebär att målet om en ökad demokratisering av EU inte primärt nås via den parlamentariska vägen och en ökad politisering. Den politiska processen anses ofta vara ineffektiv med dödlägen orsakade av kortsiktiga intressen. Man bör enligt denna uppfattning i stället delegera makt till oberoende institutioner och därmed få till stånd ett mer handlingskraftigt EU som kan erbjuda expertis, trovärdighet och förutsebarhet.

Kommissionen är en central institution i Europeiska unionen, men saknar ett direkt folkligt mandat. Tvärtom finns det uttryckliga bestämmelser i nuvarande fördrag som ska säkerställa kommissionens oavhängighet. De tjugo kommissionsledamöterna kommer från medlemsstaterna, men alla svär en ed om oberoende och ska därmed stå över allt partipolitiskt inflytande. Leda-

möterna får varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller annat organ. Kommissionens framtida sammansättning och roll är ett viktigt tema i konventets diskussioner. Det finns exempelvis förslag om att ändra proceduren för val av kommissionens ordförande och att delegera mer detaljlagstiftning till kommissionen.

Utöver kommissionen finns det inom EU allt fler oberoende institutioner; flera av dessa berörs av konventets diskussioner. Domstolen och förstainstansrätten har det yttersta ansvaret för rättskipningen. Den europeiska centralbanken kan fatta beslut utan inblandning av europeiska lagstiftare eller nationella parlament. Revisionsrätten och ombudsmannen kan också nämnas i detta sammanhang. Flera av myndigheterna har till uppgift att samla in och samordna information. Det finns myndigheter som har mycket långtgående beslutandemakt. Gemensamt för de oberoende institutionerna är att de är icke-majoritetsbaserade offentliga institutioner. De är inte direkt ansvariga inför medborgarna och valda politiker.

Detta slags oavhängiga institutioner innebär lösningen på EU:s demokratiska underskott, menar vissa debattörer (Majone 1996). Den parlamentariska vägen anses vara ineffektiv eftersom den politiska beslutsprocessen är komplicerad och långsam. Tjänstemännen anses dessutom stå närmare medborgarna än politikerna och bör därför få ett ökat inflytande.

Förespråkarna för de oberoende institutionerna betonar politiska resultat och politikens innehåll, vad som benämns outputlegitimitet. Resonemanget utgår från att handlingskraft är en viktig komponent för att göra demokratin effektiv. En demokratisk organisation måste ha beslutskapacitet och förmåga att genomföra sina beslut.

Det är emellertid inte självklart att alla typer av politiska frågor ska delegeras till oberoende institutioner. Enligt en uppfattning bör de oberoende institutionerna framför allt intervenera mot marknadsimperfektioner och andra frågor som är kopplade till den inre marknaden. Frågor som har en mer fördelningspolitisk karaktär kräver däremot en mer direkt politisk legitimering och bör därför inte delegeras till oberoende institutioner (Majone 1996).

En tydlig delegering till oberoende institutioner, som arbetar så öppet som möjligt, innebär att medborgarna får insyn i beslutsfattandet. De oberoende institutionerna kontrolleras idealt av sina uppdragsgivare, det vill säga regeringarna, genom rigorösa kontrollmekanismer. De oberoende institutionerna agerar alltså inte på egen hand, utan i enlighet med de mål och instruktioner som utarbetats av de politiskt valda beslutsfattarna.

Nackdelarna med denna reformväg är dock flera. Den kan innebära viktiga suveränitetsförluster från den representativa demokratin till förmån för ett mer teknokratiskt styre av EU. Expertis, professionella bedömningar, kontinuitet, oberoende och handlingskraft blir viktigare än direkt politiskt ansvarsutkrävande. Reformvägen tycks också förutsätta att det går att formulera tydliga mål. Vilket utrymme finns kvar för en politisk debatt med konkurrerande uppfattningar om hur det allmänna bästa ska definieras och genomföras? Reformvägen förutsätter också att det går att tydligt skilja mellan marknadsfrågor och fördelningspolitiska frågor.

Frågan är vilken roll medborgarna spelar i ett system med institutioner som inte är majoritetsbaserade och som inte står under direkt kontroll av valda ombud och representativa institutioner. Från demokratisynpunkt är nyckelfrågan hur man kan tillförsäkra institutionella garantier för öppenhet, så att medborgarna kan övervaka hur institutionerna sköts, diskutera hur de borde fungera och utkräva ansvar när ämbetsinnehavarna missbrukar sin makt. I stället för att inrikta uppmärksamheten på att välja representanter och påverka enskilda frågor förskjuts intresset till konstitutionella frågor. Det är ytterst medborgarna som måste kunna bedöma hur de oavhängiga institutionerna fungerar när det gäller uppgifter, mål, principer, regler, funktionssätt och utfall och hur man ska kunna undvika institutionell egoism, isolering, illojalitet och maktmissbruk (Olsen 2003).

Participation: styrelse genom folket

Den tredje reformvägen, styrelse *genom* folket, bygger på mer direkt demokratisk legitimering av EU:s beslutsfattande. Argu-

mentet är att det också krävs andra reformstrategier än en hierarkisk makt- och ansvarskedja. Demokratin förverkligas genom deltagande från det civila samhället, som dock inte skulle kräva en gemensam kulturell och etnisk bas. Ett medborgarskap kan vara politiskt och baseras på civila och politiska rättigheter. Den tyske samhällsteoretikern Jürgen Habermas har formulerat en teori om kollektiva viljebildningsprocesser, språkliga samförståndsprocesser bland medborgarna för vad som uppfattas som normativt riktigt.

Demokrati bygger här på aktivt deltagande av medborgarna och innefattar ett viktigt element av samtalsdemokrati, s.k. deliberativ demokrati. Den offentliga diskussionen mellan olika argument är nödvändig för att demokratiskt legitimera de beslut som sedan fattas. Det allmänna bästa måste alltså formuleras i ständigt pågående diskussioner. Alla människor förutsätts därmed vilja delta i politiskt arbete och också besitta en förmåga till ömsesidig förståelse.

Även i dagens reformdiskussion inom EU återfinns denna idé om att internationell auktoritet och styrning inte enbart behöver baseras på tvång, överstatliga beslutsprocesser och hierarkiska maktrelationer. Det kan också handla om nätverk, informella beslutsprocesser och kunskapsproduktion. Öppenhet och deltagande var två nyckelord som satte tonen för kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU (KOM(2001) 428).

Inom vissa områden inom EU används självreglering eller samreglering, det vill säga att näringslivet reglerar sin egen verksamhet eller i nära samarbete med EU-kommissionen utarbetar regler. Enligt kommissionen borde denna form av reglering öka. Kommissionen föreslår att beslutsprocessen ska göras öppnare, så att fler människor och organisationer involveras i arbetet med att utforma och genomföra EU:s politik. Man betonar att man behöver ett bättre samspel med regionala och lokala myndigheter och det civila samhället. Kommissionen föreslår att man ska inrätta olika partnerskap mellan kommissionen och det civila samhällets organisationer.

Kommissionen menar att lagstiftning inte alltid är den bästa lösningen, särskilt inte detaljerad sådan. Ramdirektiv bör användas mer eftersom de erbjuder större smidighet vid genomföran-

det. Ett honnörsord i vitboken är ökad flexibilitet och kommissionen är positiv till att använda andra beslutssätt än gemenskapsmetoden.

I sin uppföljning av vitboken anser sig kommissionen ha fått stöd för sin strävan att ”öka gräsrotsengagemanget vid utarbetandet och genomförandet av gemenskapspolitiska åtgärder”. Den första handlingslinjen går ut på att förbättra information och kommunikation, att införa ett öppnare arbetssätt inom EU. Den andra handlingslinjen innebär att försöka nå ut till medborgarna genom regional och lokal demokrati. Den tredje handlingslinjen är att engagera det civila samhället och se till att samrådet vid utarbetandet av gemenskapspolitiska åtgärder får ökad verkan och präglas av större öppenhet. Den fjärde handlingslinjen, kontakt med nätverk, bygger på aktiv medverkan från exempelvis lokala samfälligheter, regionala och lokala myndigheter, företag, förvaltningar och forskningscentra; elektronisk kommunikation ses här som det främsta verktyget (Kommissionens rapport om styrelseformerna i EU, 2003).

Det är inte bara kommissionen som ser positivt på nätverk, den öppna samordningsmetoden och andra former av mjuk normgivning. Den öppna samordningsmetoden framställs ofta av politiker som en viktig regleringsform för framtidens EU. I ett utvidgat EU med stor politisk, ekonomisk och kulturell spännvidd, krävs en flexiblare regleringsform än den traditionella gemenskapsmetoden. Konventet har aktualiserat diskussionen om offentlighetsprincipens räckvidd i EU och den öppna samordningsmetodens framtid.

Själva den mjuka regleringsprocessen kan skapa den konsensus som saknas i utgångsläget. Mjuk reglering uppfattas också som mindre exklusiv än den traditionella gemenskapsmetoden och därmed öppen för olika samhällsaktörer. Den förutsätter inte heller någon hierarkisk relation mellan dem som regleras och dem som reglerar. På det sättet öppnar metoden för vidare samarbetskoalitioner. Utifrån en deliberativ demokratisyn kan man hävda att den mjuka regleringen bryter med en traditionell statscentrisk integrationslogik och en hierarkisk och exklusiv politisk process.

Regleringsformerna för de politiska besluten behöver inte

vara traditionell gemenskapslagstiftning utan kan också inbegripa mjuk normgivning. Men den mjuka regleringen kan uppfattas som bristfällig när det gäller tydlighet, förutsebarhet och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Den öppna samordningsmetoden kan visserligen uppfattas som effektiv, inte minst med tanke på att besluten på ett tidigt stadium förankras hos delar av det civila samhället, men kan också uppfattas som att den suddar ut makt och ansvar. Deltagandet är dessutom framför allt inriktat på att påverka enstaka frågor och begränsat till en teknokratisk och politisk elit.

Tre parallella reformvägar

Det finns vissa gemensamma drag hos de tre stiliserade reformvägarna. Alla förutsätter någon typ av offentlighet och samtalsdemokrati. Men enligt de nu aktuella reformförslagen är det vissa aktörer som skulle få en särställning. I det ena fallet organiseras samtalet primärt kring valda politiker, i det andra kring oberoende experter och i det tredje kring olika partsintressen (Olsen 2003).

De olika reformvägarna speglar inte endast olika sätt att definiera och uppfatta demokrati, utan är också beroende av hur man uppfattar EU:s karaktär som politiskt system. Den federala lösningen på EU:s demokratiproblem bygger på en traditionell och klassisk uppfattning om styrelseskicket, en hierarkisk makt- och ansvarskedja inom ett visst givet territorium. I diskussionen om oberoende institutioner ser man tydligt en vision om ett regulativt politiskt system, ett EU som prioriterar marknadsfrågor framför välfärdsfrågor, och som betonar oberoende och effektivitet framför politiskt ansvarsutkrävande. Den tredje reformvägen, som går via samtal och det civila samhällets delaktighet, vägleds av tanken på EU som ett slags postmodern politisk ordning. En sådan är fragmentiserad och bygger inte på ett odelbart suveränitetsbegrepp. Den förutsätter också en politisk organisering som är mer rörlig och föränderlig.

Dagens EU består av drag från alla dessa reformvägar och styrelsebegrepp. Av allt att döma kommer även framtidens EU att bygga på en blandning mellan olika demokratimodeller. Det

finns varken teoretiska eller empiriska skäl att välja någondera framför de andra vägarna. Tvärtom visar den debatt som fått en så kraftig stimulans av framtidskonventet att man måste kombinera de olika reformvägarna för att kunna uppnå ett mer demokratiskt EU.

5 Medborgarnas Europa – Europas medborgare

På väg mot ett mer demokratiskt EU?

Läget våren 2003 är att en serie konkreta reformförslag lagts fram på den europeiska politiska dagordningen, men att det ännu är ett gott stycke kvar fram till beslut och genomförande. Man kan redan nu, mot bakgrund av demokratins principiella krav, göra en avstämning. Hur långt har EU hunnit på vägen mot en mer demokratisk ordning?

1. EU har stora demokratiproblem

Framtidsdebatten visar att Europeiska unionen har en lång väg kvar. Det finns förvisso flera olika sätt att uppfatta folkstyrelsens ideal och dess tillämpning på en organisation som EU, men det står utom allt tvivel att talet om ett demokratiunderskott har täckning i verkligheten. Medborgarna har i dag svårt att förstå, påverka och kontrollera EU.

Om inget görs är risken stor att EU:s demokratiproblem förvärras. Utvidgningen till en union med runt 25 medlemsländer kommer att försvåra, och i vissa fall blockera, institutionernas verkningskraft. EU:s brister skärper dessutom det politiska systemets legitimitetskris; klyftan växer mellan ”vi” folket och ”dom” politikerna. EU:s styrningsproblem kan inom en nära framtid bli ett problem för hela den europeiska demokratin.

Status quo är därför inget alternativ. Europeiska unionen är i behov av genomgripande reformer och varje dröjsmål riskerar att ytterligare försvåra en lösning av problemet.

2. Konventet är en framgång

EU befinner sig just nu i en reformprocess som är av historiska dimensioner. Framtidskonventet har utvecklats till ett tungt centrum för debatten om hur EU bör reformeras. Huvudintrycket är att konventet så här långt varit framgångsrikt. Även om det funnits starka spänningar bland konventsdeltagarna, så har det på punkt efter punkt visat sig möjligt att nå fram till för det stora flertalet acceptabla kompromisslösningar.

Det som på sikt kan komma att visa sig bli konventets viktigaste bidrag är att man åskådliggjort att det går att ersätta det nuvarande virrvarret av fördragstexter med ett samlat och relativt lättbegripligt dokument som i praktiken skulle fungera som unionens grundlag.

Också andra förslag i konventet skulle, om de genomfördes, leda till förenkling och ökad tydlighet. Hit hör inte minst preciseringen av EU:s maktbefogenheter och metoden för att övervaka att medlemsstater och lokala självstyrelseorgan inte förlorar makt genom smygeuropeisering. Uppstramningen av EU:s beslutsmetoder och rättsakter skulle också vara ett betydelsefullt led i strävan att förenkla unionens arbetssätt.

I vilken mån EU:s egna institutioner låter sig reformeras är ännu en öppen fråga, men strävan är likväl att renodla och balansera de tre hörnen i makttriangeln kommissionen–Europaparlamentet–rådet. De nationella parlamentens och de regionala självstyrelseorganens ställning i förhållande till EU avses också att bli både starkare och tydligare.

Idén om ett medborgarnas Europa skulle få något skarpare konturer om rättighetsstadgan togs in i ett författningsfördrag och om EU fick ställning som juridisk person och därmed kunde ansluta sig till Europakonventionen.

3. Demokrati är mer än konventet

Den jämförelsevis positiva bedömningen av konventets insats bygger på den långa förteckningen av praktiska reformförslag. Men listan kunde ha varit ännu längre. Reformförslag i linje med konventets idéer är förvisso nödvändiga, men de är inte tillräckliga. EU:s demokratiproblem går djupare än så.

En fungerande demokrati i europeisk skala kräver att man först ställer frågan hur den enskilde medborgaren ska kunna få insyn, bilda sig en egen uppfattning, påverka och utkräva ansvar. Utan ett sådant konsekvent medborgarperspektiv riskerar de institutionella förändringarna att förbli en angelägenhet för den politiska eliten.

Så trots konventets aktningsvärda insatser återstår egentligen den stora europeiska demokratidebatten. Hur ska man kunna få till stånd ett fungerande offentligt rum, ett gränsöverskridande forum för debatt och samtal? Vilka är förutsättningarna för att Europas medborgare ska kunna utveckla en känsla av samhörighet, vilket är förutsättningen för ett europeiskt *demos*? Vilken roll spelar politiska partier och frivilliga organisationer om folksuveränitetstanken ska förverkligas i europeisk skala? Vad krävs för att den enskilde medborgaren ska kunna hysa ett sakligt grundat förtroende för oavhängiga och expertstyrda institutioner?

4. Sverige har mycket att lära av konventet

Så här långt i processen förefaller den svenska regeringen ha missbedömt konventets betydelse. Sveriges officiella positioner är svårförklarade, bristfälligt förankrade och delvis oförenliga.

Det finns därför flera lärdomar för svenskt vidkommande. Sverige bör nu äntligen se sig som en aktiv medlem av den europeiska gemenskapen. Den svenska tystnaden är inte bara ett svenskt problem. Med sin folkstyrelsetradition skulle Sverige kunna vara en givande part i det europeiska samtalet om demokratins framtid. Konventet kan dessutom bli en stimulans till debatten i det egna landet om hur man kan demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera politikens styrelseformer.

Vad kan en medborgare göra?

Denna rapport inleddes med en diskussion av begreppet medborgarnas Europa. Ännu så länge speglar detta uttryck främst en vision av hur folksuveränitetens idé skulle kunna förverkligas i europeisk skala. Många förutsättningar måste vara uppfyllda för

att tanken ska kunna bli praktisk verklighet. Den allra mest grundläggande är att invånarna i EU:s medlemsländer själva anser att de ingår i en politisk samfällighet som de själva kan styra. Medborgarnas Europa förutsätter att unionen är förankrad hos Europas medborgare.

Men vad kan då en medborgare göra? Ligger inte drömmen om ett folkstyrt Europa så långt borta att det i dag är meningslöst att ens försöka göra sig gällande? Det realistiska svaret är, menar vi, ganska optimistiskt. Redan i dag finns det flera möjligheter.

1. Genomskåda vanföreställningarna

Bilder, begrepp och metaforer kan få betydande makt över tanken, särskilt för ett för många abstrakt och avlägset fenomen som EU. Dessvärre är flera tankekonstruktioner missvisande.

EU håller inte på att utvecklas till en superstat som ersätter nationalstaterna. Ingen seriös debattör pläderar för en sådan framtid. EU kommer under överskådlig tid att samexistera med en statsmakt som utgår från nationellt avgränsade territorier.

I debatten förekommer ofta en uppdelning mellan överstatligt och mellanstatligt. De fångar förvisso en spänning inom dagens EU, och det finns olika uppfattningar om var balansen bör ligga, men det är inte fråga om antingen eller. Även framtidens EU lär komma att grundas på en förening av överstatliga och mellanstatliga element.

Demokrati inom EU går inte att åstadkomma genom ett enda demokratischema. Tvärtom förverkligas idén om ett medborgarstyrt EU genom en förening av olika slags institutioner, kanaler och modeller för demokratisk medverkan.

2. Påverka besluten

Påståendet att den enskilde individen är maktlös inför EU kan bli självuppfyllande. I själva verket finns det flera vägar att påverka unionen, även om några i dag är slingriga och svårframkomliga.

Den representativa demokratin på den mellanstatliga vägen går främst via riksdagsvalen och möjligheten att byta regering. Men den väljare som förlitar sig på valen vart fjärde år finner

dock att Europafrågor har en mycket undanskymd plats i valrörelserna. Ansvaret för att denna kanal i dag inte fungerar bättre ligger främst på riksdagspartierna och medierna.

Överstatlighetens representativa kanal leder till Europaparlamentet. Men också denna har sina brister. Det låga valdeltagandet vittnar om att många väljare finner att partier och medier inte presenterar Europafrågorna på ett tillräckligt intressant och slagkraftigt sätt. Framtidskonventet har diskuterat hur valrörelser i europeisk skala skulle kunna bli verklighet.

Medborgarnas möjligheter att påverka ligger också i rätten att klaga på fattade beslut. En väg går via domstolssystemet; det blir därmed ytterst domstolen i Luxemburg som prövar om EU:s institutioner hållit sig till gällande regler. I realiteten har denna väg hittills främst utnyttjats av starka särintressen, som har resurser att driva stora domstolsmål.

Något enklare är det att klaga till EU:s ombudsman. Även om denne inte har några starka maktmedel till sitt förfogande, så har ombudsmannen redan hunnit bli en röst som hävdar offentlighet och medborgarrätt inom EU.

Repertoaren av påverkansvägar sträcker sig också längre än de formella institutionerna. Opinionsbildning, lobbyism och utomparlamentariska aktioner får rent allmänt allt större betydelse i politiken, och EU är härvidlag inget undantag. Folkinitiativ och folkomröstningar i europeisk skala skulle öppna ytterligare en intressant väg för påverkan.

3. Övervaka systemet

Känslan av vanmakt inför EU grundas ofta på bristande förståelse för hur unionen fungerar. Även beslutsfattare och experter har under åren haft tillfälle att våndas över unionens komplexitet. Men framtidskonventet håller nu på att dramatiskt förbättra situationen. Förenklingarna i regelsystem och instrument gör EU mer lättbegripligt.

Hittills har det varit svårt att få inblick i unionens aktiviteter. Men också i detta avseende innebär utvecklingen att den intresserade medborgaren får det lättare. Offentlighetsprincipen gäller allt större delar av EU:s verksamhet.

Genom dokument, Internet, direktsändningar, medierapportering och andra kanaler kan man i dag relativt kontinuerligt följa vad som händer i EU. Från demokratisynpunkt är det särskilt viktigt att medborgarna har praktiska möjligheter att övervaka de oavhängiga institutioner som inte tillsätts genom folkval; det gäller exempelvis kommissionen, domstolen, centralbanken och revisionsrätten.

4. Förändra systemet

Kunskapen om EU riskerar att snabbt bli föråldrad. Unionen befinner sig i ett skede av genomgripande förändringar, inte minst till följd av utvidgning och institutionella reformer. Visserligen krävs det en extra arbetsinsats för att hålla sig à jour, men i gengäld öppnas möjligheten att påverka hela systemets framtid.

På distans kan EU te sig som en monolitisk och opåverkbar koloss. Men när vi under arbetet med denna rapport fått tillfälle till en närmare granskning har det slagit oss hur stora delar av systemet som står under debatt och hur många olika handlingsvägar som nu ligger öppna. EU:s framtid är inte ödesbestämd, utan möjlig att påverka.

Framtidskonventet med sin omfattande dagordning innebär att det just detta år finns särskilt gynnsamma förutsättningar att utöva inflytande över EU:s framtid. Även perioden mellan konventet och regeringskonferensen kommer att ge tillfälle till debatt. Och om regeringskonferensen efterföljs av folkomröstningar öppnas ännu en möjlighet för medborgarna att direkt avgöra hur EU ska styras i framtiden.

5. Kontakta andra

Den europeiska integrationen bestäms inte bara av EU-institutionernas funktionssätt. Erfarenheterna från Norden är talande. Viktigare än formella institutioner såsom Nordiska rådet är vardagsnordismen i form av nätverk mellan yrkesgrupper, frivilligorganisationer, företag, kommuner, medier och medborgare i andra grupperingar och konstellationer. På motsvarande sätt kommer framtidens Europa att ligga i händerna på enskilda per-

soner som tar initiativ till vänortssamarbete, resor, studiebesök och skolutbyte.

Sådana framväxande nätverk över nationsgränserna formar framtidens Europa, men de förändrar också de människor som deltar i utbytet. Ett utvidgat och gränslöst Europa bildar ett nytt landskap för sociala och kulturella upptäcktsresor. Länder kan då framstå som mindre homogena; en svensk kan finna sig ha mer gemensamt med en sloven, en irländare och en grek än med svenskar i gemen.

Den spansk-franske författaren Jorge Semprún har med rätta varnat för att dra förhastade paralleller mellan ekonomi och politik. Bara för att EU-länder får en gemensam valuta behöver de inte börja tala samma språk. Det är den språkliga och kulturella mångfalden som ger Europa dess karaktär. Det enda gemensamma språket i Europa är det demokratiska samtalet (Semprún 2002).

Ytterst beror framtiden för den europeiska integrationen, och drömmen om ett folkstyrt Europa, på vår egen förmåga till öppenhet och omprövning. Frågan är om vi vågar ifrågasätta våra invanda föreställningar och om vi är beredda att upptäcka och utveckla nya former av gemenskap.

Referenser

Andersen, Jørgen Goul (2002). ”Danskerne, Europa og det ‘demokratiske underskud’”, i Thomas Pedersen, red. *Europa for folket? EU og det danske demokrati.* Aarhus universitetsforlag, Århus.

Beetham, David och Christopher Lord (1998). *Legitimacy and the European Union.* Longman, London.

Berglöf, Erik m.fl. (2003). *Built to Last. A Political Architecture for Europe.* MEI 12, CEPR, London.

Closa, Carlos (2002). Improving EU constitutional politics? A preliminary assessment of the Convention. Paper to the 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26–28 september 2002.

Cosac (2001). Contribution from the XXIV Cosac in Stockholm to the European Council. www.cosac.org/eng/previous/stockholm_2001/cosac_meeting/contr_cosac_en.pdf

Coussens, Wouter och Ben Crum (2003). *Towards Effective and Accountable Leadership in the Union. Options and Guidelines for Reform*. European Policy Institute Network, Bryssel, Working paper nr 3 2003.

Cox, Pat (2003). *What Democratic Future for Europe?* The European Policy Centre, Bryssel 22 januari 2003.

Dahl, Robert A. (1979). ”Procedural democracy”, i Peter Laslett och James Fishkin, red., *Philosophy, Politics and Society*, 5. Yale University Press, New Haven. Sv. övers. i Sven Ove Hansson och Jörgen Hermansson, red. *Idéer om demokrati*, Tiden, Stockholm.

Dehaene, Jean-Luc (2003). *Towards a Constitutional Treaty for the European Union.* King’s College, London 11 februari 2003.

Dehousse, Renaud (2002). ”Misfits: EU law and the transformation of European Governance”, i C. Joerges och R. Dehousse, red. *Good Governance in Europe’s Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford.

Ekengren, Magnus och Bengt Sundelius (1998). ”Sweden: The state joins the European Union”, i Kenneth Hanf och Ben Soetendorp, red. *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, Addison Wesley Longman, Harlow.

Eriksen, Erik Oddvar och John Erik Fossum, red. (2000). *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?* Routledge, London.

Eurobarometer. http://europa.eu.int/comm/public_opinion

Fischer, Joschka (2000). ”Från statsförbund till federation: tankar om den europeiska integrationens slutmål”, tal vid Humboldtuniversitetet, Berlin den 12 maj 2000, i Petersson 2002a.

Giscard d’Estaing, Valéry (2002). Inledande tal till konventet, Bryssel den 26 februari 2002, i Petersson 2002a.

Grevi, Giovanni (2003). *Gloves Off: The Goings Gets Tough in the Convention.* The European Policy Centre, Bryssel 25 januar 2003.

Gustavsson, Jakob (1998). *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund University Press, Lunds universitet.

Hansen, Peo (2000). *Europeans Only? Essays on Identity Politics and the European Union.* Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

Hautala, Heidi, Bruno Kaufmann och Diana Wallis, red. 2002. *Voices of Europe. Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process.* Initiative & Referendum Institute Europe.

Hegeland, Hans (1999). *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*. Statsvetenskapliga institutionen. Lunds universitet.

Hjelm-Wallén, Lena (2002). *Svenska perspektiv på EUs framtidskonvent.* Utrikespolitiska institutet, Stockholm 24 oktober 2002.

Höjelid, Stefan (2001). European Integration and the Idea of European Identity: Obsta-

cles and Possibilities. ECPR Joint Sessions, Grenoble 2001, Workshop 19.
Höreth, Marcus (1999). ”No way out for the beast? The unsolved legitimacy problem of European governance”, *Journal of European Public Policy*, 6, 249–268.
Inglehart, Ronald (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, Princeton.
Jacobsson, Kerstin (1997). *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.
Jacobsson, Kerstin, Karl Magnus Johanssson och Magnus Ekengren (2001). *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. SNS Förlag, Stockholm.
Johansson, Karl Magnus, red. (2002). *Sverige i EU*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.
Jungar, Ann-Cathrine och Shirin Ahlbäck Öberg (2002). ”Parlament i bakvatten? Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken”, i SOU 2002:81 *Riksdagens roll i EU*.
Karlsson, Christer (2001). *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 146, Uppsala universitet.
Lennmarker, Göran (2003). Halvtidsrapport från EU:s framtidskonvent. Moderaterna, Stockholm, januari 2003.
Lord, Christopher (1998). *Democracy in the European Union*. Sheffield University Press, Sheffield.
Lord, Christopher (2001). ”Assessing democracy in a contested polity”, *Journal of Common Market Studies*, 39, 641–661. Även http://www.leeds.ac.uk/polis/demaud.htm
Lundgren, Åsa (1998). *Europeisk identitetspolitik. EU:s demokratibistånd till Polen och Turkiet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 127, Uppsala universitet.
Magnette, Paul (2002a). Deliberation vs. Negotiation. A first analysis of the Convention on the Future of Europe. Université libre de Bruxelles. Paper to the 1st Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux, 26–28 september 2002.
Magnette, Paul (2002b). ”Le principe démocratique au-delà de la représentation”, i P. Magnette, red. *La constitution de l’Europe*, 2 uppl. Editions de l’Université de Bruxelles, Bryssel.
Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. Routledge, London.
Majone, Giandomenico (1998). ”Europe’s ’democratic deficit’: The question of standards”, *European Law Journal*, 4, 5–28.
Malmborg, Mikael af (1994). *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*. Lund University Press, Lund.
Moravcsik, Andrew (2002). ”In defence of the ’democratic deficit’: reassessing legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 40, 603–624.
Olsen, Johan P. (2000). ”How, then, does one get there? An institutionalist response to Herr Fischer’s vision of a European federation”, I C. Joerges, Y. Mény och J.H.H. Weiler, red. *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?* EUI, Florence, and Harvard Law School, Cambridge.
Olsen, Johan P. (2002). Coping with conflict at constitutional moments. Oslo universitet, Arena working paper, 23 2002.
Olsen, Johan P. (2003). ”What is a legitimate role for Euro-citizens?”, *Comparative European Politics*, 1, 91–110.
Pedersen, Thomas red. (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Aarhus universitetsforlag, Århus.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm (1997). *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell och Anders Westholm (1998). *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000). *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth och Daniel Tarschys (2001). *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof (2002a). *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof (2002b). Flernivådemokratins författningspolitik. De nordiska länderna och konventet om Europas framtid. XIII nordiska statsvetarkongressen, Ålborg 15–17 augusti 2002.
Pitkin, Hanna (1972). *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkely.
Reh, Christine och Wolfgang Wessels (2002). ”Towards an innovative mode of treaty reform? Three sets of expectations for the Convention”, *Collegium*, 24, 17–42.
Riksdagen (2000a). Promemorior från referensgruppens arbete med frågan om riksdagens hantering av EU-frågorna. Riksdagskommittén.
Riksdagen (2000b). Riksdagens hantering av EU-frågor. Slutrapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor. Riksdagskommittén.
Rydgren, Jens (2002). *Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization. The Case of the French Front National*. Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford.
Scharpf, Fritz (2002). ”Legitimate diversity: the new challenge of European integration”, *Cahiers Européens de Sciences Po*, 1.
Schmitter, Philippe C. (2000). *How to Democratize the European Union… And Why Bother?* Rowman & Littlefield, Lanham.
Semprún, Jorge (2002). ”Identité européenne”, *La célibataire*, 6, 155–158.
Siedentop, Larry (2000). *Democracy in Europe*. Allen Lane, London.
Stråth, Bo, red. (2000). *Europe and the Other, Europe as the Other*. Multiple Europes No. 10, P.I.E. Peter Lang, Bryssel.
Tallberg, Jonas, red. (2001). *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. SNS Förlag, Stockholm.
Tsebelis, George och Xenophon Yataganas (2002). ”Veto players and decision-making in the EU after Nice: policy stability and bureaucratic/judicial discretion”, *Journal of Common Market Studies*, 40, 283–307.
Wessels, Wolfgang (2001). ”Nice results. The millennium IGC in the EU’s evolution”, *Journal of Common Market Studies*, 39, 179– 219.
Westerståhl, Jörgen (1970). *Ett forskningsprogram*. Den kommunala självstyrelsen 1, Kommunalforskningsgruppen. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
Wiener, Antje (1998). *Building Institutions. The Developing Pratice of European Citizenship*. Westview, Boulder.
Zaremba, Maciej (2003). ”Vad har Sverige i Europa att göra?”, *Dagens Nyheter*, 13 januari 2003.

Konventets webbplats:
http://european-convention.eu.int

Fler referenser på Demokratirådets webbplats:
http://www.sns.se/dr
http://www.const.sns.se/europa

Demokratirådet 2003

Olof Petersson är professor i statsvetenskap och forskningsledare vid SNS med ansvar för Demokratirådet och SNS författningsprojekt. Han har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen.

Ulrika Mörth är docent och lektor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hon är också verksam som forskningsledare vid Score, Stockholm Center for Organizational Research. Hennes forskning behandlar europeisk vardagsintegration, särskilt forsknings- och teknikutvecklingssamarbete, samt kommissionens besluts- och policyprocesser. Hon utkommer hösten 2003 med en bok om europeiskt försvarsmaterielsamarbete. Ett av hennes pågående forskningsprojekt behandlar frågan om de demokratiska implikationerna av mjuk normgivning inom EU.

Johan P. Olsen är professor i statsvetenskap vid Universitetet i Oslo och forskningschef vid Arena, Advanced Research on the Europeanization of the Nation State, ett forskningsprogram som finansieras av Norges Forskningsråd. Tidigare var han professor i administration och organisationsteori vid Universitetet i Bergen. Han har också medverkat i maktutredningar i både Norge och Sverige. Hans specialområde är institutionell teori och organisationsteori, med särskild inriktning på dagens förändringsprocesser i Europa. Han är hedersdoktor vid Köpenhamns universitet och Åbo Akademi samt Fellow vid Center for the Advanced Study in the Behavioral Sciences i Stanford.

Jonas Tallberg är fil.dr i statsvetenskap och verksam som forskare vid Lunds universitet och Utrikespolitiska institutet i Stockholm. Hans forskning rör europeisk integration, internationell politisk ekonomi och internationella institutioner. Han har bland annat redigerat SNS-boken *När Europa kom till Sverige*, som handlar om det svenska ordförandeskapet i EU 2001, och utkommer 2003 med en bok om kommissionens och domstolens roll i den europeiska integrationen.

SNS Demokratiråd

http://www.sns.se/dr

Publicerade rapporter

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.

Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.

Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.

Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.

Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

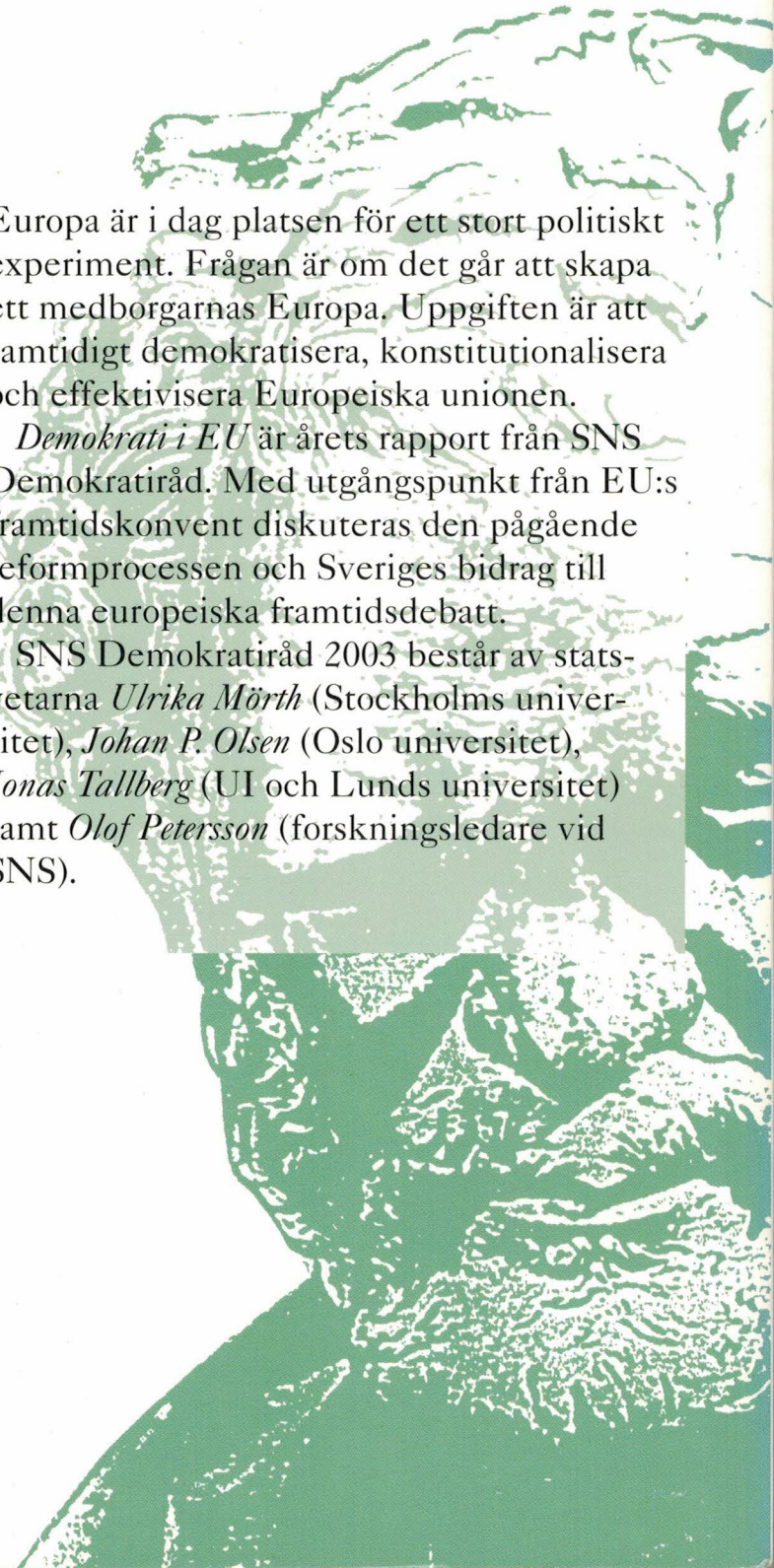
Demokrati utan partier? Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud. 2000.

Demokrati utan utland. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys. 2001.

Demokrati utan ansvar. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud. 2002.

Demokrati i EU. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg. 2003.

SNS Förlag, Stockholm



Europa är i dag platsen för ett stort politiskt experiment. Frågan är om det går att skapa ett medborgarnas Europa. Uppgiften är att samtidigt demokratisera, konstitutionalisera och effektivisera Europeiska unionen.

Demokrati i EU är årets rapport från SNS Demokratiråd. Med utgångspunkt från EU:s framtidskonvent diskuteras den pågående reformprocessen och Sveriges bidrag till denna europeiska framtidsdebatt.

SNS Demokratiråd 2003 består av statsvetarna *Ulrika Mörth* (Stockholms universitet), *Johan P. Olsen* (Oslo universitet), *Jonas Tallberg* (UI och Lunds universitet) samt *Olof Petersson* (forskningsledare vid SNS).

ISSN 1400-7509
ISBN 91-7150-914-3
9 789171 509147

SNS FÖRLAG