

DEMOKRATINS TRANSFORMATIONER – DET INSTITUTIONELLA PERSPEKTIVET

I - INLEDNING

a. Sedan åtminstone ett drygt decennium har det blivit ett vedertaget faktum i den allmänna politiska debatten, liksom i de konstitutionella, statsvetenskapliga och politisk/teoretiska doktrinerna, att andra institutioner, på andra nivåer än enbart den nationella, torde vara nödvändiga för att få demokratin att fungera på ett effektivt sätt i framtiden. Även om effektivitet förvissa inte är det enda kriteriet på demokrati¹, så lär medborgarnas tilltro till politiska processer och demokratiskt valda institutioner minska än mer i framtiden om det blir en allmän uppfattning att de senare inte är kapabla till ett effektivt beslutsfattande, varigenom samhällsutvecklingen verkligen kan påverkas. Och i viss mån är det just detta som tycks vara på väg att hända. Handlingsutrymmet för regeringar och andra politiska organ har minskat och medborgarna utsätts i allt större utsträckning för effekter av beslut som fattats av andra aktörer än de politiska organ de själva valt. Med detta perspektiv är det uppenbart att de nationella, politiskt valda institutionerna i många frågor är otillräckliga som beslutsfattare och att många frågor rörande t.ex. miljö, brottsbekämpning och samordning av ekonomisk politik i syfte att styra den

¹ Jfr Gustafsson, 1994 liksom Nergelius, 1998.

ekonomiska utvecklingen i viss, önskad riktning nu måste analyseras i en starkt förändrad institutionell kontext.

De frågeställningar som detta, i sig troligen ganska oomtvistade förhållande ger upphov till kan analyseras från flera olika perspektiv, däribland sociologiska, statsvetenskapliga och historiska (exempelvis om övergången från industri- till informationssamhälle är ouplösligt förbunden med en övergång från traditionell nationalstat till andra politiska arenor eller om uttrycket globalisering verkligen täcker de förändringar som här avses). I den svenska debatten har i synnerhet några bidrag från filosofiskt och i viss mån statsvetenskapligt håll pockat på uppmärksamhet.² Av särskild vikt – och hittills något ouppmärksammat – är dock också vad som kan kallas demokratins framtida institutionella förankring utifrån ett juridiskt, konstitutionellt perspektiv, där befintliga institutioner som exempelvis EU-parlamentet eller den internationella brottmålsdomstolen analyseras utifrån de behov de får antas fylla respektive med hänsyn till effektiviteten i deras beslutsfattande eller, annorlunda uttryckt, hur mäktiga (inflytelserika, respekterade) de är. Om även dessa organ befinns vara otillräckliga för sina respektive uppgifter kan naturligtvis andra, mer idealtypiska institutioner skisseras. Avsikten med mitt bidrag här är närmast att undersöka

² Jag vill här särskilt nämna Torbjörn Tännsjö's ännu opublicerade uppsats Kosmopolitisk demokrati (under utgivning i Tidskrift för politisk filosofi (TPF)) samt artikeln Statsgränsen som faktum och norm av Ronnie Hjorth, TPF 2/2001 s. 24-49 som viktiga bidrag till den spirande diskussionen. I den internationella doktrinen märks ett stort – och starkt ökande – antal bidrag till en livlig doktrin, bland vilka här kan nämnas *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance* av David Held, Oxford (Polity Press) 1995. En nyutkommen skrift av stort intresse är vidare den av Lars Trägårdh utgivna *After National Democracy – Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Oxford/Portland 2004.

förutsättningarna för en sådan institutionellt inriktad analys av överstatliga institutioner, snarare än att på ett starkt begränsat utrymme behandla någon viss institution på djupet.

b. Som flertalet framställningar på området klagör så är drömmarna om överstatlig politisk makt i form av en ”världsregering”, ”världsmedborgarskap” eller liknande i själva verket ganska gamla inom idéhistorien och kan spåras tillbaka åtminstone till 1600-talet. Trådarna kan förmodligen dras ännu längre tillbaka i tiden och rentav kopplas till den distinktion mellan *polis*, den – på ett eller annat sätt ganska snävt avgränsade – politiska gemenskapen och *kosmopolis*, den världsomspännande gemenskapen, vilken finns redan hos t.ex. Aristoteles (som f.ö. menade att denna politiska gemenskap inte för sitt ändamål kunde vara beroende av andra folk och nationer). Kopplat härtill finns naturligt frågor om innebörden av demokrati och medborgarskap.

De senare frågorna kommer inte att beröras närmare här, eftersom detta skulle föra för långt, men däremot är det angeläget att, som bakgrund till behandlingen av mer konkreta institutionella frågor, allmänt diskutera demokratins traditionella koppling till nationalstaten och de befintliga statsgränserna. Att denna koppling finns är ett historiskt faktum, men frågan är hur relevant och nödvändig den verkligen är i ett framtidsperspektiv.³ Där skiljs så att säga fakticitet och

³ Hjorth, a.a.s. 26 f, har uttryckt detta förhållande på följande, träffande sätt: “Den politiska filosofin bör inte utan vidare acceptera den faktiska statsgränsen som demarkationslinje eftersom de politisk-filosofiska frågeställningarna inte bör avgränsas helt och hållet av faktiska politiska förhållanden och organisationsformer, men statsgränsen bör inte heller bortses ifrån eftersom den i

normativitet tydligt åt, för att tala med Habermas⁴, även om båda begreppen behövs i varje sådan seriös analys.

c. Vad gäller den rent (idé)historiska bakgrunden till dagens alltjämt dominerande nationella demokratiparadigm är det i och för sig viktigt att komma ihåg att kopplingen mellan demokrati och nationalstat inte är ensidigt kopplad till konservativa politiska läror som av hävd värnar om nationalstaten, utan även återfinns i franska revolutionens idévärld, i upplysningens och 1800-talets utvecklade medborgarideal liksom i 1900-talets svenska folkhemsidyll. Kant utgick i sin berömda skrift *Om den eviga freden från 1795* helt från relationer mellan stater.⁵ En liberal tänkare som John Stuart Mill var starkt präglad av nationalstatstänkandet, liksom en idealistisk och inflytelserik tidig 1900-talspolitiker som Woodrow Wilson. Konservatism, liberalism och socialdemokrati har således alla i sin moderna tappning i stort sett utgått från denna koppling. Först under det senaste decenniet, genom globaliseringen av ekonomin med åtföljande försvagning av nationalstaten, samtidigt som det främst genom EU verkligen existerar ett reellt embryo till en överstatlig demokrati, har paradigmet kommit att ifrågasättas mer regelmässigt, inte bara av enstaka idealister och utopister. Distinktionen mellan fakticitet och normativitet har på detta område

praktiken uppsätter restriktioner för politiskt handlande så att det politiska tänkandet, om det helt och hållet frånser den praktiskt politiska problematiken, riskerar att bli irrelevant. En praktisk och angelägen politisk filosofi bör därför beakta statsgränsens fakticitet men ifrågasätta dess normativitet.”

⁴ Denne lanserade som bekant detta motsatspar som en central distinktion inom rätts- och samhällsvetenskapen i sin bok *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M. 1993.

⁵ För ett idéhistoriskt perspektiv på denna skrift, se Alf W. Johansson inledning till en svensk utgåva från 1996 (Tiden/Athéna). Jfr även Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, 2:a uppl, Frankfurt a.M. 1997 s. 192 ff.

blivit tydligare och invanda begrepp ifrågasätts, här som i många andra sammanhang.

Men vad har då rent faktiskt förändrats i vår värld? En sak är att det nog går att konstatera att nationalstaternas handlingsfrihet av ovannämnda skäl minskat kraftigt och att EU samtidigt står för något nytt i historien, en politisk integration på överstatlig nivå som dock inte ersätter medlemsstaterna som sådana, åtminstone inte formellt, utan snarare kompletterar dessa. Men vem är egentligen den suveräne maktavaren? Och påminner nuvarande förhållanden i världen om någon tidigare period i historien?

Den brittiske statsvetaren Hedley Bull drog redan på 1970-talet en parallell med medeltiden, främst till följd av avsaknaden av en suverän härskare som ensam rådde över ett bestämt territorium. Likheten består då inte minst i att varje förment "härskare" måste dela sin makt både med vasaller under sig och med påven eller den helige romerske kejsaren ovanpå. På samma sätt kan EU i dag, utifrån nationalistens perspektiv, sägas ha inträtt i "kejsarens" roll, medan de runtom i flertalet europeiska länder allt livligare och viktigare regionala organen på motsvarande sätt kan jämföras med vasaller.⁶ Regionaliseringsprocessen pågår parallellt med utvecklingen mot ökad överstatlighet och nationalstaten blir förvisso allt mindre suverän.

⁶ Se Bull i *The Anarchical Society*, London 1977. – Ett alternativ är naturligtvis att se den nuvarande utvecklingen inom EU som ett tecken på en slags amerikanisering av Europa, där EU helt enkelt tar efter de två sekler gamla amerikanska erfarenheterna av statsbyggande, om än i en helt annan geografisk och historisk kontext; för en sofistikerad analys med detta innehåll, se Lars Trägårdh, *Introduction*, i Trägårdh (ed.), *After National Democracy*, Portland/Onati 2004 s. 5.

d. Det nämnda perspektivet utgår dock från EU och dess speciella situation. Ett alternativ är naturligtvis, som Torbjörn Tännsjö nyligen gjort i en intressant och provokativ studie, att i stället utgå från USA:s globala dominans, vilken är unik i ett historiskt perspektiv och endast torde kunna jämföras med romarriket, samt ta den till intäkt för att det nu vore möjligt att upprätta en världsregering under amerikansk dominans (när engelskan dessutom är på väg att erövra positionen som "lingua franca"). Utifrån denna idé, som väl inte är den mest politiskt korrekta i skrivande stund, blir tanken på ett starkare EU snarast ett hot mot en historiskt unik möjlighet att skapa en "världsstat" eller "världsregering". Med Tännsjös ord: "Det är faktiskt uppkomsten av en absolut supermakt som bereder vägen till en världsregering."⁷

Problemen med detta resonemang är dock många och enligt min mening betydligt allvarligare än invändningarna mot ett politiskt starkare EU. Problemet är inte bara att tanken på en "Pax Americana" av detta slag i dag torde väcka begränsad entusiasm i flertalet andra delar av världen. USA har ju dessutom självt, i synnerhet under den nuvarande administrationen, kategoriskt avvisat alla tankar på överstatliga arrangemang av detta slag, vilket diskussionen om den Internationella Brottmålsdomstolen är ett mycket tydligt exempel på. Det viktiga för USA av i dag är av allt att döma att vara starkare än övriga världen, inte att

⁷ A.a.

utnyttja denna styrka till att skapa någon slags global gemenskap. Denna senare tanke tycks man snarast rygga tillbaka inför.⁸

Tännsjö tycks i och för sig vara medveten om att det egna resonemanget inte är självklart, försiktigt uttryckt. Angående USA:s officiella doktrin om det behövliga i en gentemot omvärlden överlägsen militär styrka uttrycker han sig på följande vis:

”Det finns ingen anledning att beklaga sig över detta arroganta drag från USA:s förvaltning. Det är inte lätt att medge detta, i synnerhet för en socialist. Men oavsett om det är lätt eller svårt att medge så är det ett faktum. Det bästa svaret är att vända andra kinden till. Övriga världen borde utmana USA:s militära arrogans med radikal pacifism och en successiv, systematisk global nedrustning. Det är åtminstone vad jag har argumenterat för. Övriga världen borde handla på detta sätt i förhoppningen om att det kan göra intryck på det amerikanska folket. Eller är denna tanke alltför optimistisk?”

Ja, jag menar nog att Tännsjö här visar prov på en viss naivitet och en verklighetsfrånvärd världsbild, liksom då han argumenterar mot ett politiskt starkare EU – som ju blir ett hot mot den utopiska världsbild han skisserar – med det korta men svårbegripliga eller rentav felaktiga skälet att ”Det finns emellertid

⁸ Detta påstående kan illustreras rent konkret med det världspolitiska händelseförloppet efter 11 september 2001. USA valde här, efter all den sympati man erhöll från hela världen och efter att ha genomfört den föga omstridda invasionen av Afghanistan, att även angripa Irak trots starka protester i stora delar av världen, med oklara motiv och obefintligt folkrättsligt stöd, i stället för att försöka axla en positiv global ledarroll – vilket enligt min mening hade varit möjligt.

en viktig skillnad mellan EU och världen. Inom EU finns det många mäktiga nationer som tävlar om inflytande. I världspolitiken är det inte så.” Jaså? Denna globala frihet från intressekonflikter och geopolitiska konflikter är nog Tännsjö en av de få betraktare som iakttagit. Även om denne inte är särskilt representativ för samtida forskare och debattörer inom detta område, är argumentationslinjen ändå enligt min mening problematisk, eftersom den betonar vaga globala perspektiv snarare än konkreta institutionella realiteter – vilka annars borde kunna erbjuda ett nog så rikhaltigt studiematerial.⁹

För min del står följdriktigt studiet av konkreta in- och konstitutionella processer, så som den intressanta utvecklingen inom EU i riktning mot ett starkare EU-parlament, i förgrunden. Jag vill inte alls avvisa tanken på en framtida världsstat eller världsregering¹⁰ och finner tänkbara steg på vägen dit som den Internationella Brottmålsdomstolen (vilken USA som bekant dock motsatt sig kraftigt) eller ett starkare FN (något som Tännsjö f.ö. diskuterar mer i detalj) mycket intressanta, men vill ändå, vad gäller normativiteten, göra en distinktion mellan den nära eller överblickbara framtiden i form av de närmaste tjugo eller tjugofem åren respektive den mer fjärran horisonten. Det är naturligtvis möjligt att i dag okända framtidshot som miljökatastrofer, epidemier eller global terrorism framtvingar en världsregering fortare än vi i dag kan ana, men i dag framstår trots

⁹ För uppfattningen att utvecklingen inom EU, i riktning mot ökad makt för unionen på nationalstaternas bekostnad, ökad domstolsmakt osv, tvärtom vad Tännsjö gör gällande borde applåderas från ett vänsterperspektiv, se Daniel Wincott, *Rights and Regulations in (the) Europe(an Union): After National Democracy?*, i *After National Democracy* s. 79-102.

¹⁰ I en tidigare skrift, *Till Västerlandets försvar – två idéessäer om nationalism, globalisering och betydelsen av värden*, Stockholm 1994, har jag uttryckt förhållandet så att jag är ”Europafederalist i väntan på att kunna bli världs-federalist”, vilket i allt väsentligt fortfarande gäller.

allt regional politisk integration av "EU-modell" som en mer närliggande fråga att ta ställning till.

Såväl Tännsjö som Ronnie Hjorth, vilka båda tycks vilja bidra till en seriös och förutsättningslös diskussion av nu antytt slag om globaliseringens politiska konsekvenser vilken inte ser som sin främsta uppgift att värna den "nationella suveräniteten", utan tvärtom kritiskt granskar om denna och liknande metaforer fyller någon funktion i dagens värld eller rentav står i vägen för önskvärda förändringar, diskuterar tre olika vägar att nå dit eller tre tänkbara invändningar mot en kommande världsregering eller allmän politisk globalisering. Medan Hjorth problematiserar frågan utifrån ett politiskt-teoretiskt perspektiv identifierar Tännsjö tre tänkbara motargument mot denna utveckling, nämligen vad han benämner det komunitära, det ekonomiska samt det konfederalistiska. Det första bygger på gemenskapstanken och den under 1980-talet inflytelserika komunitära filosofin, enligt vilken ett medborgarskap förutsätter gemensamt språk, gemensam kultur, delade värderingar osv¹¹, medan det ekonomiska snarast ser de stora ekonomiska olikheterna mellan olika länder och världsdelar som det avgörande hindret mot en mer omfattande global politisk integration. Det konfederalistiska argumentet, slutligen, ser helt enkelt inte en världsstat som önskvärd utan förespråkar, i Kants anda, främst ett närmare samarbete mellan i

¹¹ Denna filosofiska riktning har presenterats på svenska i antologin *Gemenskaparna*, red. av Emil Uddhammar, Stockholm 1994. Dess konstitutionella betydelse analyseras bl.a. av Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd – Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Stockholm 1996 s. 99 ff.

grunden alltså självständiga stater.¹² Medan det första argumentet snarast faller på sin egen orimlighet i globaliseringens, engelskans och den kulturella integrationens tidevarv, tycks det ekonomiska bygga på en sammanblandning av det önskvärda i global demokrati respektive global rättvisa. Kvar finns då det tredje argumentet eller, om man så vill, valet mellan en konfederalistisk utvecklingslinje (vad Hjorth benämner ”det liberala internationella samhället”) och en slags global integration eller ”världsstat”.¹³

Den förra modellen ter sig förmodligen betydligt mer bekant och naturlig för flertalet bedömare, av det enkla skälet att den påminner mycket om de nuvarande, faktiska förhållandena och därför är lättare att relatera till. Djärva idéer om en världsstat kan te sig utopiska och smått skrämmande eller kanske rentav löjliga, men just därför är det uppfriskande när någon som här Tännsjö vågar diskutera globaliseringens yttersta långsiktiga konsekvenser – åtminstone om man delar utgångspunkten att denna utveckling i längden varken kan eller bör vara endast en

¹² Ett inflytelserikt bidrag till denna doktrin finns hos Held, a.a.

¹³ Tännsjö uttrycker det hela på följande sätt: ” Ett möjligt svar på de globala problemen är att hålla fast vid nationell demokrati och försöka att låta olika slags mellanstatliga och kosmopolitiska medborgarskap vara ‘så svaga som möjligt.’ De globala problemen borde lösas genom fredligt samarbete mellan suveräna och civiliserade nationer. Ett annat möjligt (eller, efter vad jag har argumenterat, omöjligt) svar är att välja en konfederation av nationer. Varje problem borde lösas på den nivå där problemet kan hanteras på bästa sätt. När detta är något som kräver förhandlingar mellan nationer så ger de upp en del, men inte hela, sin suveränitet genom att underteckna internationellt bindande avtal. Ett tredje möjligt svar är att försöka upprätta en åtminstone rudimentär form av ett demokratiskt kosmopolitiskt medborgarskap, i förhoppningen om att det i långa loppet kan finnas en (demokratisk) utvecklingspotential för den. I denna artikel har det sista svaret försvarats. Mot kritiken att en sådan demokrati skulle vara ytlig (få och begränsade möjligheter kommer att stå öppna för den), och att den kommer vara i händerna på USA:s regering, har försvaret varit att även om det är så, finns det en *potential* för denna typ av institution att utvecklas till att bli mer viktig och även mer självständig i framtiden.”

ekonomisk och i viss mån kulturell process – liksom vägen dit.¹⁴ Det fortsatta resonemanget nedan bygger därför på att en framtida världsstat ("världsregering", "världsmedborgarskap") visst kan vara önskvärd och möjlig, om än avlägsen, samt att det "globalt konfederalistiska" argumentet inte med någon slags automatik är att föredra. Samtidigt ter det sig för mig, som nämnts, utifrån det inledningsvis antydda institutionella perspektivet, för tillfället angelägnare att förhålla mig till befintliga konstitutionella realiteter och deras utvecklingspotential. EU står då naturligt nog i förgrunden.

II

Den kände danske rättsfilosofen Alf Ross utgav 1950 en bok om FN:s konstitution.¹⁵ Det var förvisso naturligt strax efter andra världskriget, då stora förhoppningar knöts till den nya starka fredsorganisationen, att ägna denna särskilt intresse. Än viktigare i detta sammanhang, utifrån ett nutida, stats- och

¹⁴ Härom har Tännsjö följande att säga: "Slutligen, givet att en världsregering är möjlig och önskvärd, hur kan en sådan upprättas? På samma sätt som nationella demokratier har upprättats, på de platser där de har upprättats, tänker jag mig: genom politisk maktkamp. Människor som redan betraktar sig själva som världsmedborgare måste ta ledningen. De måste formulera politiska program, organisera världsomfattande politiska kampanjer, och få igång processen. Nya medier gör att denna typ av politisk aktion inte endast är möjlig utan näst intill oundviklig. Så snart ett fåtal steg har tagits i rätt riktning kommer den demokratiska determinismen att sättas i rullning. Det är åtminstone vad jag hoppas."

¹⁵ Vars officiella och fullständiga titel är Constitution of the United Nations – Analysis of Structure and Function, Köpenhamn 1950.

demokratiteoretiskt perspektiv, är kanske dock att även Ross, en tänkare som annars förknippas huvudsakligen med framväxten av den nordiska välfärdsstaten samt med folksuveränitet och parlamentarism, ändå så tydligt angav att han kunde tänka sig att även en internationell organisation som FN verkligen hade en ”konstitution” och således inte såg denna term som exklusivt förbehållen stater. Detta perspektiv är kanske än angelägnare och relevantare i dag. I själva verket är det förmodligen svårt att förstå konsekvenserna av och bakgrunden till den nu föreslagna EU-konstitutionen utan att vara medveten om det principiellt nya i att det nu föreslås inte bara ännu ett nytt fördrag, utan faktiskt den första rena konstitutionen för EU.¹⁶

Bakgrunden härtill kan behandlas helt kort. Slutförslaget från framtidskonventet till en ny grundlag för EU lades fram den 18 juli 2003. Det *konvent* som lade förslaget och som sedan slutet av februari 2002 varit samlat i Bryssel med möten i regelbundna sessioner för att analysera och komma med konkreta förslag till EU:s konstitutionella framtid liknade egentligen få andra samtida händelser, politiska kongresser eller internationella sammankomster med höga delegater överhuvudtaget. En orsak härtill är naturligtvis EU:s jämfört med andra internationella organs mer uttalat överstatliga karaktär, vilket i kombination med konventets klart uttalade uppgift – att utarbeta inget mindre än en ny konstitution

¹⁶ Se allmänt om denna fråga och dess betydelse inom EU-rätten från ett teoretiskt perspektiv Nergelius, *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Stockholm 1998 s. 212 ff o. 224 ff.

för det utvidgade EU och därmed för gott och väl halva Europa – gav arbetet en tydlig in- och färdriktning.

Slående var också den stora öppenhet under vilken konventet arbetade. Samtliga förslag och andra dokument från konventet lades omedelbart ut på internet, där de också blivit föremål för livlig diskussion från en mängd organisationer och andra deltagare i en livlig debatt. Konventssessionerna i EU-parlamentet i Bryssel var öppna för allmänheten och vanligtvis så välbesökta att de som inte fick plats i lokalen hänvisades till ett angränsande rum där de fick följa diskussionerna via storbilds-TV. Nya utspel och förslag från konventet bevakades intensivt av europeiska media, kommenterades av experter i TV-soffor osv. Härvidlag har konventet utan tvekan bidragit till och påskyndat en allmänt ökad öppenhet inom EU, där flertalet institutioner nu är betydligt mer angelägna än för bara några år sedan att hålla en hög servicenivå och visa sig stå i allmänhetens och medborgarnas tjänst. Den som regelmässigt följer arbetet i EU:s institutioner lär för övrigt också ha märkt hur mycket mer lättillgängliga dokument från unionens olika institutioner helt allmänt blivit på senare år, genom internet eller vid direktkontakt med institutionerna.

Ett tredje särdrag som bör lyftas fram är den stora rikedom av förslag i så gott som samtliga tänkbara ämnen som präglade konventets arbete. Som ett exempel kan nämnas att det under två veckor i februari 2003 till konventssekretariatet inkom 1.086 ändringsförslag från olika aktörer (lobbygrupper m.fl.) avseende de

första sexton föreslagna artiklarna. Delvis är detta en följd av konventets organisation, med elva olika arbetsgrupper som tagit fram förslag på olika delområden vilka alla blivit föremål för livlig diskussion.

Själva modellen med ett konvent som förbereder en kommande fördragsändring eller annan viktigare konstitutionell förändring inom EU tillämpades här för andra gången på kort tid. Första gången var som bekant vid utarbetandet av den nya rättighetsstadgan 1999-2000. Uppenbarligen bedömdes redan då den mer öppna arbetsform som präglar konventsarbetet innebära helt överlägsna fördelar jämfört med de traditionella regeringskonferenser som, i enlighet med artikel 48 i EU-fördraget, skall föregå alla fördragsändringar. Detta beror inte minst på att konventsformen möjliggör och rentav stimulerar en öppen debatt om det pågående arbetet, medan regeringskonferenser brukar präglas av slutenhet och svåra motsättningar, vilka kommer i dagen först under slutskedet då en mängd svåra frågor skall lösas under några få dagars toppmöte i Europeiska rådet; spåren från Maastricht 1991, Amsterdam 1997 och Nice 2000 förskräcker.

Nu återstår naturligtvis att se om denna nya konstitution träder i kraft eller inte¹⁷, men oavsett om så sker eller ej så kan konstateras att mycket av den institutionella dynamik, syftande till ett politiskt starkare EU, som konstitutionen med rätt eller orätt kommit att förknippas med, under alla omständigheter redan är här. Det

¹⁷ För att så skall ske krävs formellt att den godkänns av samtliga 25 medlemsstater, vilket ingalunda är självklart. Ett antal andra scenarier kan sedan tänkas beroende på vilket eller vilka länder som eventuellt kan tänkas rösta nej, men detta kan inte beröras närmare här.

bästa exemplet på detta är naturligtvis händelseutvecklingen i oktober 2004, då EU-parlamentet till allmän förvåning, uppenbarligen, valde att rösta emot tillträdet för den nya EU-kommissionen, där framförallt den djupt troende italienske kommissionären Rocco Buttiglione lyckats ådra sig parlamentets misshag, sedan han vid den utfrågning som alla föreslagna kommissionärer genomgår vädrat starkt konservativa åsikter i moralfrågor rörande i synnerhet homosexualitet och kvinnors ställning i samhället respektive familjelivet. De regler som härvidlag gäller innebär i korthet att parlamentet bara kan rösta ja eller nej till kommissionen i dess helhet (efter att först ha tagit ställning till ordföranden, dvs i detta fallet José Manuel Barroso, i en separat omröstning).¹⁸ Som orsak till att parlamentet inte kan rösta om förtroendet för enskilda kommissionärer har alltid anförts att detta skulle kunna leda till en oönskad politisering, där parlamentsmajoriteten tar ställning till enskilda kommissionärer i tid och otid utifrån partipolitiska preferenser. (En försmak av detta gavs f.ö. redan vintern 1999, då starka grupper i parlamentet ville fälla hela kommissionen sedan oegentligheter med koppling till den franska kommissionären Edith Cresson och en spansk kommissionär uppdagats, men socialistgruppen i parlamentet ville avstå från en misstroendeförklaring vilket till stor del kunde förklaras, av allt att döma, med att båda dessa kommissionärer var socialister.) Sedan det blev klart att majoriteten i parlamentet nu ville rösta emot kommissionen p.g.a. missnöjet med Buttiglione, som är konservativ, och att Barroso därför skulle behöva föreslå en ny kommission, var emellertid representanter för den konservativa EPP-gruppen

¹⁸ På denna punkt innebär för övrigt inte den nya konstitutionen någon förändring.

snabbt ute och krävde att även några andra föreslagna kommissionärer av annan partifärg skulle bytas ut för att kommissionen senare skulle godkännas, vilket Barroso snabbt nog hörsammade.

Alltefter tycke och smak kan detta händelseförlopp – vars dramatiska effekter förstärks av den skriande kontrasten mot USA, där traditionella religiösa värderingar samtidigt firar triumfer – naturligtvis beskrivas antingen som symbolladdade politiska piruetter utan större reell vikt för Europas framtid, eller som något dramatiskt nytt i Europas politiska liv, där en överstatlig demokrati för första gången gör sig påmind när parlamentet anser sig kunna sätta sig över de nomineringar som medlemsländernas valda regeringar gjort till kommissionen – ett förhållande som tydligen slagit många politiker runtom i Europa med häpnad.¹⁹ Jag skulle nu i all enkelhet vilja hävda och försöka illustrera påståendet att denna intressanta konflikt inte i sig innebär något revolutionerande nytt, men däremot kan ses som ett första steg på väg mot en ny, överstatlig demokratimodell, där själva överstatligheten inte bara godtas och förutsätts utan tvärtom utgör vad vi kan kalla en bärande del av demokratin. På ett mer principiellt och teoretiskt plan kan denna utveckling sägas motsvaras av en slags

¹⁹ I Sverige formades här en märklig ideologisk allians mot denna överstatliga manifestation genom att statsministern och den moderata EU-parlamentarikern Gunnar Hökmark var de två kanske mest uttalade kritikerna av parlamentets ”nya” roll. Även i andra länder märktes dock att reaktionerna inte följde traditionella politiska eller ideologiska mönster.

eliminering av den politiska suveräniteten i traditionell mening, till förmån för en mer uppsplittrad, pluralistisk eller polycentrisk maktutveckling.²⁰

Habermas har i ett stort antal skrifter under det senaste dryga decenniet efterlyst vad han brukar kalla en europeisk offentlighet eller ett europeiskt *demos* som förutsättning för en fungerande demokrati på EU-nivå.²¹ Ett alternativ är naturligtvis dock att hävda att globaliseringen tvärtom innebär att det i dagens och framtidens värld helt enkelt inte finns utrymme för något *demos* i traditionell mening, eftersom globaliseringen och den sociala uppsplittringen lett till en värld där inget maktcentrum egentligen representerar något helt folk i traditionell mening. Två statsvetare som studerat detta fenomen närmare, Richard Bellamy och Dario Castiglione, har uttryckt förhållandet på följande sätt:

”...social differentiation has produced an ever more complex and diverse society and economy. It has become difficult for one body either to adequately represent the the range of values and interests or to produce regulations that are sufficiently attuned to the particularities of particular case, let alone to implement and enforce them.”²²

²⁰ Jfr förutom Trägårdh, a.a.s. 2, även Warren Breckman, *Democracy Beyond Nation and Rule? Reflections on the Democratic Possibilities of Proceduralism*, i *After National Democracy* s. 161 ff.

²¹ Se inte minst boken *Die Einbeziehung des Anderen – Studien zur politischen Theorie*, 2:a uppl., Frankfurt a.M. 1997.

²² Se *Normative Theory and the EU: Legitimising the Euro-Polity and its Regime*, i *After National Democracy* s. 31.

Som en konsekvens har vi i dagens värld, i stället för lagar som på traditionellt sätt antagits av "folket" i dess namn och representerar detta folk, fått en uppsplittring av maktutövande på en mängd olika aktörer – domstolar, specialmyndigheter, standardiseringskommissioner och hela EU:s kommittéväsen, intresseorganisationer med flera – av vilka bara ett fåtal är folkvalda. Traditionell, centraliserad och i allmänhet nationell suveränitet har splittrats upp i alltmer svåröverskådliga flernivåsystem. Följaktligen kan framtida konstitutionella debatter, av vilka debatten om den nya EU-konstitutionen kanske bara är den första, i allt högre grad förväntas gälla inte bara de nya reglernas innehåll utan även deras territoriella tillämpningsområde.²³

Innebär nu det faktum att det överstatliga men direktvalda EU-parlamentet, som företräder EU:s medborgare och således har ett direkt och tydligt demokratiskt mandat, alltså anser sig kunna sätta inte bara kommissionen, utan även de demokratiskt valda regeringar som utsett dess ledamöter på plats, att den tidpunkt då ett nytt demos träder fram nu är här? Nej, inte nödvändigtvis och inte i sig själv. Ett sådant tänkt demos, dvs ett enda "folk" som utgör en politisk gemenskap, kräver sannolikt en parallellt, i flertalet medlemsländer, pågående politisk debatt om gemensamma angelägenheter. Den nu stundande ratificeringsprocessen av konstitutionen skulle kunna vara ett sådant tillfälle, då en i reell mening politiskt konstituerande debatt skulle kunna föras samtidigt i flera länder, men tyvärr är nog sannolikheten stor att debatter om olika problem i

²³ Ibid s. 26 och 28 ff. Jfr även Andreas Føllesdal, Looking for Deliberative Democracy, paper 2004-05-19.

olika länder, delvis av inrikespolitisk karaktär, kommer att dominera denna process, i synnerhet i de länder där folkomröstningar avses att hållas. Erfarenheterna från tidigare folkomröstningar i t.ex. Danmark, Frankrike och Sverige tyder på detta. En enda, samtidig folkomröstning i alla EU:s medlemsländer vore i så fall ett intressantare alternativ, men detta är för närvarande inte politiskt realistiskt eftersom flera medlemsländer motsätter sig tanken.²⁴

Buttiglioneaffären är inte heller det konstitutiva momentet för en ny, all-europeisk politisk gemenskap, därtill påverkar den vardagen i medlemsländerna i alltför låg grad, men däremot kan den ses som ett första framgångsrikt försök från Parlamentet att bli känt och synligt i medlemsländerna och inte minst bland medborgarna. Egentligen borde väl en sådan "PR-effekt" ha uppstått redan 1999, när parlamentet var helt drivande i den process som ledde till att kommissionen under Jacques Santer's ledning helt oväntat avgick en dag i mars, sedan parlamentet tidigare alltså hotat att rösta om ett eventuellt misstroende och därefter tillsatt den expertkommitté vars slutsatser tvingade kommissionen på fall. Resultatet av denna oväntade framgång blev dock magert för parlamentet, åtminstone ur legitimitetssynpunkt; vid parlamentsvalet i juni 1999 deltog endast 51 % av de röstberättigade väljarna inom EU och 2004 var siffran ännu lägre. Just därför torde Buttiglioneaffären ha kommit vid en lämplig tidpunkt för parlamentet, som nu snabbt kunde höja sin profil och visa för medborgare och väljare att man

²⁴ Beträffande innebörden av s.k. folkiniciativ i den nya EU-konstitutionen, se Bellamy/Castiglione a.a.s. 33.

faktiskt existerar och har en roll att spela. Även betydelsen av att det i parlamentet finns olika partigrupper synliggjordes. För att verkligen kunna ”cash in” på detta i form av högre valdeltagande i nästa parlamentsval 2009 krävs naturligtvis dock att man även förmår hålla detta nyväckta intresse vid liv. I dagens mediebrus är det annars få väljare som 2009 lär minnas turerna kring herr Buttiglione; 1999 lyckades man inte ens få väljarna att notera insatser som låg några månader tillbaka i tiden, men å andra sidan synliggjordes nog parlamentets roll i mindre utsträckning då än under 2004.

I rent institutionella termer kan det nu inträffade sägas ha inneburit följande. Parlamentet har ända sedan Maastrichtfördraget ingicks 1991 och i synnerhet sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999 successivt stärkt sin ställning och fått mer att säga till om särskilt på lagstiftningsområdet. Ministerrådet, bestående av medlemsländernas regeringar, har helt enkelt fått dela med sig av denna makt och i den mån de reagerat mot detta har det snarast skett genom att tilldela det särskilda kommittéväsendet, bestående av experter från kommissionen och nationella regeringar, ökat inflytande i synnerhet över implementeringen av nya rättsakter.²⁵ Denna utveckling påskyndas något men förändras inte i grunden till följd av det nya konstitutionella fördraget.

Någon motsvarande utveckling har däremot inte ägt rum beträffande parlamentets roll i den övriga politiska processen. Parlamentet har exempelvis alltså ett

²⁵ Detta ämne behandlas utförligt i avhandlingen *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, av Carl Fredrik Bergström, Stockholm 2003.

begränsat inflytande över EU:s budget och utrikespolitik. Utnämningen av kommissionen, som ibland i den allmänna debatten oriktigt utpekats som EU:s ”regering”, påverkas inte och står överhuvudtaget inte i något formellt samband med resultaten av utgången i EU-parlamentsvalen, även om det kan noteras att de femåriga mandatperioderna för kommission respektive parlament nu löper nästan parallellt och således i det närmaste blivit synkroniserade. I dessa val röstar väljarna av allt att döma sällan på de kandidater som upplevs ha bäst Europapolitiska program, utan snarare utifrån inrikespolitiska preferenser eller i protest mot sittande regeringar (liksom t.ex. i de tyska delstatsvalen).

Just mot denna bakgrund är emellertid skeendet i Buttiglioneaffären och i synnerhet då Parlamentets agerande så intressant. Dels ser vi här, än tydligare än 1999, ett tecken på att ledamöternas partifärg spelar roll för den politiska utvecklingen, medan mycket av den EU-institutionella diskussionen i övrigt handlat och handlar om parlamentet i dess helhet, som institution, och dess förhållande till övriga institutioner. Dels blir det så uppenbart att det här är diskussionerna, överläggningarna och ställningstagandena just i parlamentets partigrupper som har intresse, snarare än ledamöternas geografiska hemvist. Slutligen stod Parlamentet på sig när en viss uppfattning blivit förhärskande, i stället för att falla till föga för Barrosos eller olika regeringschefers maktspråk och förtäckta hot. Parlamentet har således stärkt sin självbild och självkänsla och värnar om sin egen identitet som en vital del av en framväxande överstatlig europeisk demokrati.

AVSLUTNING

Ovan nämnda händelseförlopp torde, oavsett vilka långsiktiga konsekvenser det kan tänkas få i övrigt, i framtiden åtminstone ha den betydelsen att det nu torde vara mindre kontroversiellt och mer uppenbart än förut att det även finns institutionella förutsättningar för en analys av en reell, existerande demokrati på överstatlig nivå. EU erbjuder naturligtvis inom överskådlig framtid de bästa möjligheterna för en sådan analys, eftersom det inom EU inte bara är fråga om allmän globalisering i form av ökad makt till marknadens aktörer på bekostnad av traditionell nationell politisk suveränitet, utan ett reellt försök till politisk integration i nya former och av en ny karaktär (och då har vi ändå inte nämnt överstatliga institutioner som EU-domstolen, kommissionen eller Europeiska Centralbanken, vilka sannolikt påverkar vardagslivet i Europa långt mer än vad Parlamentet gör). I en inte alltför avlägsen framtid är det väl dock inte otänkbart att även FN:s ”konstitution” på nytt kommer att tilldra sig intresse. Detta kan t.ex. vara fallet om FN ombeds att ta över ansvaret för utvecklingen i Irak och i samband därmed behöver fatta ett antal överstatliga, för andra, måhända motspänstiga stater förpliktande beslut. Ett sådant scenario är knappast av science-fiction karaktär och skulle tveklöst kunna bilda modell för framtiden.

Slutsatsen är således klar: Framtidens demokratiforskning kan inte nöja sig med ett snävt nationellt perspektiv, utan trans- och internationella processer, vilka för enkelhetens skull kan sammanfattas under benämningen ”globalisering”, kommer att pocka på uppmärksamhet i minst lika hög grad. Frågan är då inte minst vilka institutionella konsekvenser denna utveckling får, både inom EU, FN och på nationell nivå, liksom hur det påverkar förutsättningarna för opinionsbildning och lagstiftning på de olika nivåerna. Konstitutionell och institutionellt inriktad forskning av det slag som under det senaste decenniet blivit allt livligare inom främst juridik och statsvetenskap har därvidlag mycket både att bidra med och att intressera sig för. Ämnet är i högsta grad angeläget och utvecklingsbart.

Joakim Nergelius

Professor i rättsvetenskap, Örebro universitet

LITTERATUR:

- Bellamy, R./Castiglione, D.: Normative Theory and the EU: Legitimising the Euro-Polity and its Regime, i Trägårdh (utg.), After National Democracy, Portland/Onati 2004 s. 9-40
- Bergström, Carl Fredrik: Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System, Stockholm 2003
- Breckman, Warren: Democracy Beyond Nation and Rule? Reflections on the Democratic Possibilities of Proceduralism, i Trägårdh (utg.), After National Democracy, Portland/Onati 2004 s. 143-169.
- Bull, Hedley: The Anarchial Society, London 1977
- Föllesdal, Andreas: Looking for Deliberative Democracy, paper 2004-05-19
- Gustafsson, Sverker: EG:s demokratiska legitimitet, i SOU 1994:12, bilagedel, s. 117-174
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M. 1993 –
Die Einbeziehung des Anderen, 2:a uppl, Frankfurt a.M. 1997
- Held, David: Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Oxford (Polity Press) 1995
- Hjorth, Ronnie: Statsgränsen som faktum och norm, Tidskrift för Politisk Filosofi 2/2001 s. 24-49
- Kant, Immanuel: Om den eviga freden (1795), ny svensk utgåva 1996 (Tiden/Athéna), med inledning av Alf W. Johansson
- Nergelius, Joakim: Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, Stockholm 1998-

Konstitutionellt rättighetsskydd – Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, Stockholm 1996 –

Till Västerlandets försvar – två idéessäer om nationalism, globalisering och betydelsen av värden, Stockholm 1994

Ross, Alf: Constitution of the United Nations – Analysis of Structure and Function, Köpenhamn 1950

Trägårdh, Lars (utg.): After National Democracy – Rights, Law and Power in America and the New Europe, Oxford/Portland/Onati 2004, samt Introduction, i After National Democracy s. 1 - 8

Tännsjö, Torbjörn: Kosmopolitisk demokrati (under utgivning i Tidskrift för politisk filosofi)

Uddhammar, Emil (red.): Gemenskaperna, Stockholm 1994

Wincott, Daniel: Rights and Regulations in (the) Europe(an Union): After National Democracy?, i Trägårdh (utg.) After National Democracy, Portland/Onati 2004 s. 79-102