

Karl Magnus Johansson
Tapio Raunio

Politiska partier i den europeiska författningen

SNS författningsprojekt

SNS Förlag

Politiska partier i den europeiska författningen

Böcker från SNS författningsprojekt

Samhällskonsten – OLOF PETERSSON, 1999

Sveriges konstitutionella urkunder, 1999

Sveriges författning efter EU-anslutningen – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2000

Europas författning, 2000

Vägar förbi och igenom partier – DAG ANCKAR, LAURI KARVONEN,
GUY-ERIK ISAKSSON, 2001

Äganderätt och demokrati – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2001

Att förbättra demokratin – ROGER D. CONGLETON, 2002

Effekter av valsysteem – CARSTEN ANCKAR, 2002

Vem styr? – PER MOLANDER, JAN-ERIC NILSSON, ALLEN SCHICK, 2002

Grundlagens makt – EIVIND SMITH (RED.), 2002

På spaning efter folkviljan – PER MOLANDER, HANNU NURMI, 2003

The Constitution as an Instrument of Change – EIVIND SMITH (ED.), 2003

Staten och kommunerna – PER MOLANDER (RED.), 2003

Politiska partier i den europeiska författningen – KARL MAGNUS JOHANSSON,
TAPIO RAUNIO, 2004

Karl Magnus Johansson

Tapio Raunio

Politiska partier i den europeiska författningen

SNS författningsprojekt

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

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS författningsprojekt analyserar konsekvenserna av konstitutionella förändringar. Sverige står inför ett stort antal författningspolitiska handlingsalternativ. Projektets uppgift är att ge ett systematiskt kunskapsunderlag för dessa konstitutionella vägval. Forskningsprojektets huvudfinansier är Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Projektets hemsida <http://www.const.sns.se>

Politiska partier i den europeiska författningen
Karl Magnus Johansson, Tapio Raunio
Första upplagan
Första tryckningen

© 2004 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form Göran Eklund
Sättning FaktorsTjänst AB
Tryck Elanders Graphic Systems, Angered 2004
ISBN 91-7150-929-1

INNEHÅLL

Förord 7

1. Partipolitiseringen i EU 9

- Internationalisering och partieuropeisering 9
- Europapartier 12
- Ett europeiskt demos och offentligt rum? 15

2. Partiregleringen 20

- Partiartikeln i Maastrichtfördraget 21
- Partistadgan 25
- Partiartikeln i Nicefördraget 29
- Regeringsförhandlingarna 36
- Nya initiativ 42

3. Svenska förhållningssätt 51

- Regeringen 51
- Riksdagen 56

4. EU som konsensusdemokrati 63

- Institutioner och beslutsregler 64
- Konsensusdemokrati eller majoritetsdemokrati? 75
- Varför övernationell demokrati? 81

5. Den parlamentariska modellen 92

- Parlamentarism 93
- Bildandet av en EU-regering 98

6. Den presidentiella modellen 115

- Presidentialism 116
- Val av EU-president 120

7. Konsekvenser – slutsatser 127

Referenser 133

Offentliga källor 143

Förkortningar 146

Författarpresentation 147

Denna bok syftar till att ge perspektiv på regleringen av europeiska politiska partier. Vidare beaktas olika politiska styrelsemodeller och den oskrivna, "levande" författningen. Hit hör sådant som uppkomsten av informella spelregler, eller institutioner, exempelvis just i relationerna och organisationen politiska partier emellan.

Vad vi från början inte hade förutsett var hur kontroversiell frågan om en partistadga i Europeiska unionen var bland medlemsstaternas regeringar och parlament. Vi uppmärksammar olika regeringars ståndpunkter och då särskilt den svenska. Det utspelades hårda förhandlingar och ärendets behandling illustrerar därmed också hur en beslutsprocess i EU fungerar, eller kanske snarare inte fungerar. Förhandlingarna bröt nämligen samman framåt slutet av år 2001 trots avsevärda ansträngningar från det belgiska ordförandeskapets sida. Förhandlingarna återupptogs första halvåret 2003, nu i ljuset av Nicefördragets ikraftträdande.

Det är Nicefördragets bestämmelser som ligger till grund för vår presentation och analys av EU:s institutioner och balansen dem emellan. Förändringar lär ske efter regeringskonferensen, som skall ta ställning till det utkast till konstitution som konventet om EU:s framtid avlämnade i juli 2003. En kontroversiell fråga gäller om det skall utses en särskild president/ordförande för Europeiska rådet. En annan om valet av ordförande för Europeiska kommissionen skall knytas till utfallet av Europaparlamentsvalen. En sådan lösning skulle innebära en tydlig partipolitisering och stärka de framväxande europeiska politiska partierna.

Bildandet av politiska partier på europeisk nivå framförs som en möjlig väg att gå för att demokratisera unionen. Denna tanke kan väcka sympati. Inte desto mindre bör den utsättas för kritisk granskning, särskilt som de politiska partierna har problem att fullgöra sina traditionella funktioner inom ramen för de nationella demokratierna.

Därmed har vi ringat in den övergripande problematik som vår bok handlar om. Vi har båda bedrivit mångårig forskning om samverkan mellan politiska partier i Europa och vi har kontinuerligt följt utvecklingen på detta område, som sällan uppmärksammas i den offentliga debatten och som inom partierna varit förbehållen en tämligen begränsad krets. Vi medverka-

de båda i ett projekt som leddes från Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) i Bonn. Forskargruppen kunde samlas i Stockholm i oktober 2000 tack vare ett anslag som SNS författningsprojekt ställde till förfogande. Ett varmt tack riktas till professor Olof Petersson för hans uppbackning och värdefulla synpunkter. Likaså till förlagsredaktören Marie Ottosson för professionellt arbete, samt till Niina Mustonen för de översättningar som skett från finska till svenska. Vi är också tacksamma för att professor Gullan Gidlund, som är väl förtrogen med ämnet, ställde upp som kommentator vid det särskilda manusseminarium som ägde rum på SNS den 7 maj 2003. Karl Magnus Johansson vill därtill framföra ett tack till alla intervjupersoner, främst (i bokstavsordning) Antony Beumer, Andrew Duff, Thomas Jansen, Jo Leinen, Wilfried Martens, Dimitris Tsatsos och Klaus Welle. Utöver intervjuer består materialet av andra slags primärkällor och av betydelsefull sekundärlitteratur på området eller i dess gränsland.

Inledningsvis sätter vi in forskningsproblemet i det europeiska sammanhang i vilket det ingår. Det handlar om internationalisering, demokratisering och om den allt mer framträdande europeiska dimensionen i politiken. Därefter behandlar vi regleringen av politiska partier på europeisk nivå. Ett särskilt kapitel ägnas åt svenska förhållningssätt, närmare bestämt regeringens ståndpunkt och kritiska och principiella invändningar i den svenska riksdagen. I de därpå följande kapitlen diskuterar vi den institutionella balansen och beslutsprocedurer i unionen liksom olika varianter av politiska system och konstitutioner. Konsensusdemokrati ställs emot majoritetsdemokrati och parlamentarism emot presidentialism. Systematiskt prövas vilken roll ett europeiskt partiväsen spelar i olika konstitutionella modeller. Metoden kan betecknas som en hypotetisk konsekvensanalys. Analysen utmynnar i en avslutande diskussion om vilka följder de olika modellerna kan få för detta partiväsende och i någon mån om de politiska partiernas roll över huvud taget. Vi vill understryka att vi har att göra med en utveckling vars konsekvenser inte är helt lätta att överblicka i nuläget. Det finns en rad osäkerhetsfaktorer, däribland utvidgningen och den politiska situationen i såväl framtida som nuvarande medlemsländer. De exakta återverkningarna av partieuropeiseringen får framtiden och forskningen utvisa. Det är vår förhoppning att vi med denna rapport kunnat stimulera till sådan forskning.

Stockholm och Helsingfors i september 2003

Karl Magnus Johansson
Tapio Raunio

1. Partipolitiseringen i EU

Här skall vi introducera internationalisering och partieuropeisering och då med blicken fäst vid de europeiska partiorganisationerna och tendenserna till partipolitiserings i EU. Efter hand har det utvecklats en allt tydligare sådan partipolitiserings. Denna visar sig bland annat i förberedelserna av politiska beslut, i förbindelserna mellan EU:s institutioner och i samband med utnämningar av höga befattningshavare i dessa institutioner. Utvecklingen skall ses i ljuset av att unionens politiska dagordning breddats avsevärt och numera även rör vid välfärdspolitiken, som så påtagligt legat till grund för partiers uppkomst och konkurrens nationellt. Vi konstaterar denna utvecklingsriktning men kommer inte att närmare undersöka dess fördelar och nackdelar. I debatten förekommer en oro för en partipolitiserings i EU och då särskilt av kommissionen. Det tycks som om många lever i villfarelsen att denna centrala EU-institution fungerar partipolitiskt oberoende. I själva verket är kommissionen redan i dag partipolitiskt sammansatt och dess ledamöter, kommissionärerna, medverkar i möten och arrangemang inom ramen för de framväxande Europapartierna.

Internationalisering och partieuropeisering

De politiska partierna har att förhålla sig till en allt mer internationaliserad och europeiserad tillvaro. Särskilt den kraftfulla europeiseringen medför ett slags ny organisationslogik hos en rad inomnationella aktörer, däribland de politiska partierna.¹ Dessa har att anpassa sig till de förändrade omständigheterna.

Internationaliseringen har olika dimensioner. Vi kan med statsvetaren Kjell Goldmann (1999, 2001) skilja mellan probleminternationalisering, samhällsinternationalisering och beslutsinternationalisering. Dessa varianter står i ett nära inbördes förhållande och själva beslutsinternationaliseringen kan ses som en reaktion på det faktum att problem och samhällen har blivit allt mer internationaliserade. Bland företrädare för politiska partier finns det en bred samsyn om att det behövs internationellt beslutsfat-

tande och därmed nya arenor. Om politikerna inte förmår lösa sådana problem som exempelvis miljöförstöring och organiserad brottslighet bidrar det till ett minskat förtroende bland medborgarna för politiken och dess institutioner. Så kan vi förklara åtminstone några motiv bakom nätverkskontakterna mellan partiernas företrädare, liksom den tilltagande partipolitiseringsen i och av EU. I en undersökning av EU som ideologiskt projekt konstaterar Goldmann (2003, s. 159–160) att "bara i EU har en internationaliserad politisk process blivit partipolitisk. Eljest gäller i huvudsak att politiken på internationell nivå förblivit mellanstatlig. Det är alltså regeringar och diplomater som möts och som då representerar nationella intressen. Bara i EU är de politiska skiljelinjerna lika mycket transnationella som nationella, bara där har den internationella politiken börjat likna inrikespolitik."

Liksom internationalisering och europeisering innebär transnationalisering i någon mening interaktion och kommunikation över statsgränserna. I en transnationell samverkan är åtminstone en aktör icke-statlig och står därmed i formell mening fri från en regering. Ett annat sätt att uttrycka saken är att dessa aktörer inte är "soveränitetsbundna", åtminstone inte i teorin (Rosenau 1990, 36). De står enligt detta synsätt inte i ett omedelbart beroendeförhållande till den nationella soveräniteten och kan därför vara mer öppna för andra intressen än de strikt nationella. Politiska partier anför ofta som exempel på transnationella aktörer. Man kan emellertid inte bortse från att politiska partier kan gå det nationella intressets ärenden och träda i den officiella utrikespolitikens tjänst som statens förlängda arm. En sådan situation uppstår för "statsbärande" partier och över huvud taget i takt med att partierna närmar sig staten och följer rent allmänt av deras "halvoffentliga" status.

I forskningen om partiers europeisering och interaktionsmönster skiljer vi mellan *kontakt*, *samarbete* och *integration* (Niedermayer 1983, 1997; se även Johansson & Zervakis 2002). Dessa stadier markerar olika grad av intensitet i partiernas interaktioner. Det som började som enstaka och mer eller mindre planlösa kontakter har övergått till förstärkt samarbete och är på väg mot integration. Det innebär att nationella partier på frivillig grund valt att inordna sig i framväxande europeiska partier. I dessa kan majoritetsbeslut fattas som i alla fall är normbildande för de enskilda medlemspartierna.

Partieuropeiseringen handlar inte bara om intressen utan också om idéer. Det mönster av interaktion som uppstår inom ramen för transnationellt

partisamarbete innebär att det skapas förutsättningar för normöverföring och mer eller mindre organiserad idéspridning. Detta kan i sin tur medföra omprövningar av attityder, diskurser och identiteter. I dessa samspel uppstår direkt social interaktion mellan politiska eliter som kan påverka politikens inriktning genom ett slags inlärningsprocess. Olika samarbetsteman innefattar sådant som politisk kommunikation och kampanjstrategier. Idéspridningen kan också avse författningsändringar och partiarbete. I förlängningen kanske partierna blir allt mer lika varandra i takt med att de tar del av varandras erfarenheter. Den transnationella idéspridningen och den mer passiva, kanske omedvetna, imitationen kan leda till en konvergens av partier och deras program.

Den norske statsvetaren och partiforskaren Lars Svåsand (2000, 18) noterar att tillkomsten av transnationella partigrupper innebär nya "möjlighetsstrukturer" (*opportunity structures*) och då särskilt för partieliter. Dessa transnationella nätverk kan, argumenterar Svåsand, fungera som en mekanism för spridning av idéer. Han tillägger emellertid att den övernationella nivåns begränsning är uppenbar genom att den inte kan påtvinga medlemspartierna beslut. Det hittills enda undantaget torde vara Komintern.

Internationaliseringens och särskilt europeiseringens fördjupade kontakter mellan politiker på elitnivå ger dessa politiker ett informationsövertag (Hix & Goetz 2001; Johansson 2002c; Raunio 2002b). Det kan förstärka partiernas interndemokratiska problem, men det är en fråga som vi inte skall befatta oss närmare med här.

Partiernas Europa är nätverkens Europa (Gidlund 1992, 1993; Sandström 2003). Nätverk och transformationsprocesser är centrala i forskningen om europeisering. Exempelvis kan politiska partier förändras till följd av den utveckling som integrationsprocessen i sig genomgår (Johansson 2002b; Johansson & Raunio 2001). Enskilda partier har omprövat sina förhållningssätt i stort som smått som en följd av integrationens pånyttfödelse från mitten av 1980-talet. Partier har reagerat på institutionella maktförskjutningar i riktning mot EU-nivån och beslutsarenorna där. Dessa maktförskjutningar har föranlett ett allt större behov av politisk samordning (Johansson 2001; Ladrech 2000). Det handlar om att utöva politiskt inflytande i de miljöer där besluten bereds och fattas och därmed om informationsutbyte och nätverkskontakter. Det har uppenbarligen också funnits tillräckligt starka motiv för att upprätta europeiska partiorganisationer och, som vi skall se, närmare reglera dessa och villkoren för deras verksamhet.

Europapartier

De fem organisationer som i dagsläget gör anspråk på att vara Europapartier är *Party of European Socialists* (PES), *European People's Party* (EPP), *European Liberal, Democrat and Reform Party* (ELDR), *European Federation of Green Parties* (EFGP), och *Democratic Party of the Peoples of Europe–European Free Alliance* (DPPE-EFA).²

Utvecklingen mot ett allt fastare samarbete inom olika partifamiljer tog fart i mitten av 1970-talet och då med anledning av beslutet att det skulle hållas direkta Europaparlamentsval, vilket skedde för första gången 1979. Precis som på det nationella planet visade sig allmänna val utgöra en stark drivkraft för att bilda partiorganisationer, med något slags uppgift i valkampanjerna.

PES, som fick sitt nuvarande namn 1992, har en föregångare i *Confederation of Socialist Parties of the European Community* som bildades 1974. EPP tillkom 1976, liksom ELDR som dock antog benämningen "Party" först 1993. Detta år fick också EFGP sitt nuvarande namn, medan föregångaren kort och gott kallades *European Greens*. I början av maj 2003 togs ett beslut om att ändra namnet till *European Green Party* och att bedriva en gemensam kampanj inför Europaparlamentsvalen i juni 2004. DPPE-EFA, som framför allt innefattar regionala partier, är det senaste tillskottet. Bland så kallade extremhögerpartier finns planer på att upprätta en gemensam europeisk organisation, närmast med sikte på 2004 års Europaparlamentsval.

Partier i kandidatländerna har successivt knutits till Europapartierna, antingen som fullvärdiga medlemmar eller som associerade medlemmar eller observatörer. Det handlar i flera fall om unga partier som söker sin identitet och som verkar i relativt instabila partisystem. Vi kan förmoda att det är enklare för relativt unga partier än för gamla partier att finna sig tillrätta i en övernationell partistruktur.

I flera avseenden liknar Europapartierna nationella politiska partier i sin struktur och organisatoriska uppbyggnad. I tabell 1.1 jämför vi organisationsstrukturen hos EPP, PES, ELDR och EFGP.

Det högsta beslutande organet är kongressen, som lägger fast stadgar, politiska program och valplattformar. EPP och PES håller kongress vartannat år, ELDR årligen och EFGP vart tredje år. Kongressen väljer ordförande, med undantag för EFGP där rådet (Council) väljer två "språkrör" varav ett måste vara kvinna. Det finns också en särskild styrelse, vanligen

Tabell 1.1. Europapartiernas organisationsstruktur.

Europaparti	EPP	PES	ELDR	EFGP
Ordförande	Väljs av kongressen på två år	Väljs av kongressen på två år	Väljs av kongressen på två år	Två talespersoner (en kvinna, en man) väljs av rådet (Council)
Kongress	Vartannat år	Vartannat år	Årligen	Vart tredje år
Exekutiv kommitté (eller motsvarande)	Fyra gånger per år	Minst tre gånger per år	Minst två gånger per år	En gång per år
Medlemspartiernas representation på kongressen	Proportionellt	Proportionellt	Proportionellt	Proportionellt
Medlemspartiernas representation i den exekutiva kommittén	Proportionellt	Jämlikt	Proportionellt	Proportionellt
Beslutsregel för kongressen ¹	Absolut majoritet	Enhällighet (med möjlighet till kvalificerad majoritet)	Enkel majoritet	Kvalificerad majoritet
Beslutsregel för den exekutiva kommittén	Absolut majoritet	Enhällighet (med möjlighet till kvalificerad majoritet)	Enkel majoritet	Kvalificerad majoritet
Individuellt medlemskap	Ja	Nej	Ja (E-medlemskap)	Nej
Antal medlemspartier	23 + 29 associerade och 13 observatörer	20 + 15 associerade och 6 observatörer	37 + 11 affilierade	32 + 6 observatörer

Källa: Uppdatering från Dietz (2000, s. 206), med kompletterande information från Europapartiernas hemsidor.

¹ Beslutsreglerna för kongressen och den exekutiva kommittén gäller framför allt programmatiska ärenden.

kallad byrå, och en ledning, som främst består av ordföranden, ett antal vice ordförande och generalsekreteraren. De exekutiva instansernas exakta namn och funktioner varierar mellan Europapartierna men de är de huvudsakliga beslutsorganen under perioden mellan kongresserna. I samtliga Europapartier är det numera möjligt att genomdriva beslut med någon form av majoritetsregel vid kongresser och i det exekutiva organet. I fråga om medlemspartiernas representation noterar vi en blandning av två principer. Proportionalitetsprincipen innebär att medlemspartier är företrädade på kongressen och i den exekutiva kommittén på grundval av sina resultat nationellt och i Europaparlamentsvalen. Det råder dock inte en strikt proportionell princip i och med att mindre medlemspartier är överrepresenterade (på samma sätt som små medlemsstater är överrepresenterade i EU:s ministerråd). Jämlikhetsprincipen innebär i sin tur att samtliga medlemspartier har samma antal röster oberoende av sina relativa valresultat. Uppgifter om tillämpningen av principer och regler finns i varje Europapartis stadgar, vilka finns tillgängliga på deras hemsidor.

Europapartierna har sina egna grupper i Europaparlamentet. Ordförandena i grupperna har säte i det exekutiva organet i Europapartiet. Dessa har förstås särskilda sekretariat med främsta uppgift att samordna arbetet i de olika organen och i Europapartiet i sin helhet. På den allra högsta politiska nivån handlar det om företrädare i regeringsställning, varav regeringscheferna löpande brukar komma samman i egna toppmöten inför Europeiska rådets sammankomster. I dessa förmöten medverkar som regel också ordföranden i parlamentsgruppen.

EPP och ELDR står öppna för individuella medlemmar. Det lär bara vara några hundra personer som tecknat medlemskap i EPP. I ELDR:s fall kan enskilda medborgare ansöka om elektroniskt medlemskap ("E-membership"). PES och EFDP har indirekt individuella partimedlemmar genom de individuella medlemskapen i medlemspartierna.

I fråga om organisation har EPP utgjort en tydlig förebild för övriga Europapartier, inte minst vad gäller organiseringen av möten mellan medlemspartiers ledande företrädare och ministrar. Det är svårt att entydigt fastställa vilken europeisk partiorganisation som har kommit längst i fråga om grad av "partyness" (Johansson & Zervakis 2002). EPP var först med att införa majoritetsbeslut i det interna beslutsfattandet, såsom vid kongressbeslut. Kännetecknande för EPP är att det redan vid bildandet 1976 fanns ambitioner att denna organisation skulle utgöra ett parti i en europeisk federation. Detta anspråk är inte lika tydligt i de övriga fallen, även

om den federala visionen också kännetecknat ELDR ända sedan dess grundande.

Ett europeiskt demos och offentligt rum?

Bildandet av partier nämns ibland som en nödvändig förutsättning för att EU skall kunna bli ett demokratiskt politiskt system (Duverger 1992; Herbowska 2002; Hix 1999; Hix & Lord 1997). Schmitter (2000, 16–17) ställer frågan hur detta skall kunna ske med hänsyn till att EU saknar ett gemensamt partisystem och ett gemensamt valsystem, liksom en övergripande medborgerlig identitet, gemensamt språk och historiskt upplevd gemenskap (se även Eriksen & Fossum 2000, 6, 22). De sociala skiljelinjerna är inte lika tydliga på europeisk nivå. Det saknas vidare gemensamma medier och offentliga debattfora, enligt detta sätt att se på saken.

Vi tangerar aktuella problemställningar i politisk filosofi/teori. De gäller förutsättningarna för att skapa en transnationell politisk gemenskap och demokrati (Dahl 1989; Held 1995; Petersson m.fl. 2001). I samband med att han följer upp tankarna om ett ”kosmopolitiskt medborgarskap” konstaterar Kymlicka (2002, 313) att ”vi har ingen politisk teori om transnationella institutioner”. Detta trots att det finns ett ”ökat antal transnationella institutioner, som utövar inflytande över våra liv ...”. Det är spännande och angelägna problem som bryter mot den förhärskande synen på demokratins grundidé och räckvidd. Man kan undra om det över huvud taget är möjligt att uppnå transnationell demokratisk representation utan att skifta demokratimodell och övergå till en radikalt annorlunda ordning. Det görs i alla fall inte över en natt. Det gör inte heller bildandet av övernationella partier.

Vilka är förutsättningarna för att uppnå genuina europeiska politiska partier? De allra flesta forskare och debattörer verkar anse att detta är orealistiskt, av skäl som vi nu skall granska närmare. Fundamentalt är att det ofta är funktionerna hos det traditionella masspartiet som utgör jämförelseobjekt. Vi vill också framhålla den ambivalens med vilken vissa närmar sig denna problematik, något som kan bero på osäkerhet kring vad det faktiskt handlar om. Ofta förväxlas partiorganisationerna utanför Europaparlamentet med de politiska grupperna där. En och samma forskare kan dessutom komma fram till motstridiga slutsatser. Verklighetsbeskrivningen lämnar ibland en hel del övrigt att önska. Den är ofta ytlig och ibland direkt missvisande. Den bygger på underskattning av hur långt ut-

vecklingen redan har kommit (se t.ex. Eriksen & Fossum 2000; Thomasen 2002; Weiler 1999).

Den svenske statsvetarkollegan Christer Karlsson (2001, 79) noterar å ena sidan att det finns tecken på att ett europeiskt partisystem börjar ta form. Detta skulle kunna tillhandahålla länkar mellan medborgare och beslutsfattare på europeisk nivå. Å andra sidan framhåller han, med grund i andras forskning, det begränsade bidraget vad gäller att skapa en europeisk offentlighet. Enligt Karlsson (2002, 18) spelar såväl politiska partier som intresseorganisationer inom EU "en undanskymd roll". Partigrupperna i Europaparlamentet "saknar gräsrotsmedlemmar som utser ett ledarskap och påverkar utformandet av förslag och ståndpunkter". Varken partigrupperna eller partifederationerna fungerar enligt denna analys "som de mötesplatser för gräsrotsmedlemmar, aktivister och ledare som politiska partier vanligen utgör. [...] Politiska partier och traditionell partipolitisk verksamhet har således lämnat ett högst begränsat bidrag till ett fungerande offentligt samtal på europeisk nivå" (ibid; se även Karlsson 2001, passim).

Att det saknas ett europeiskt offentligt rum är ett mycket vanligt argument. Vi finner det också hos den tyska statsvetaren Beate Kohler-Koch (2000, 131). Hon framhåller att det saknas ett politiskt samtal och förmedlande länkar som europeiska massmedier och ett transnationellt partisystem. Därmed finns det enligt henne "inga förutsättningar för unionens medborgare att göra sina röster hörda". Kohler-Koch förhåller sig skeptisk till möjligheterna att europeiska politiska partier skulle kunna fullgöra uppgiften att ge uttryck för EU-medborgarnas politiska vilja.

Argumentet återkommer i ett framtidsscenario skissat av Mats Svegfors (2000): "Europeiseringen av politiken utgör en stor, en mycket stor, förändring av politiken och demokratin. I väsentlig utsträckning har denna europeisering redan inträffat. Men vi har inte inlemmat den i vår politiska föreställningsvärld. Och sanningen att säga: de faktiska förutsättningarna för en fungerande europeisk demokrati föreligger inte. Det finns inte en europeisk scen på vilka europeiska partier verkar. Det finns inte en europeisk offentlighet."

I ett debattinlägg om visionen om EU som en federal statsbildning knyter Kjell-Olof Feldt (2002) an till ett likartat argument. Han hävdar att det "är helt orealistiskt att tro att det går att bilda och hålla samman europeiska partier ...". Skillnaderna är alltför stora vad gäller politisk kultur, historia och språk – "för att inte tala om de spänningar som den naturliga na-

tionalismen ger upphov till”. Enligt Feldt går det inte att göra oss alla till européer: ”All politik är om inte lokal så i varje fall nationell.” Beträffande demokratiargumentet berör han kärnan i problematiken då han framhåller att de politiska ledarna hämtar sitt stöd i nationella valmanskårer.

Ett närbesläktat problem bygger på argumentet att det rör sig om skilda styrelsemodeller och att partistyre i traditionell mening inte kan införas på EU-nivå. Därför krävs en ingående diskussion av författningspolitiska handlingsalternativ, något vi företar oss i vår undersökning. Kohler-Koch (2000, 133–134) argumenterar på detta vis och med hänvisning till en rapport från Europaparlamentets institutionella utskott i december 1998: ”Den normativa utgångspunkten är självfallet den så kallade Westminstermodellen, det vill säga en variant av majoritetsdemokrati. Denna modell används som förebild trots att den verklighet som präglar unionen gör att detta styrelseskick har små möjligheter att fungera i dagens EU.” Här kan man invända att den inte är avsedd att fungera ”i dagens EU”. Det finns ju en utbredd strävan att genomföra en genomgripande institutionell reform, varvid den institutionella balansen skulle kunna förskjutas. Kohler-Koch (2000, 134) förordar i stället konsensusmodellen, vilken alltså brukar tillämpas i mångkulturella samhällen präglade av heterogenitet: ”I denna modell är alla grupper i samhället med och delar på regeringsmakten. Den mest lämpliga förebilden för en författning för unionen förefaller därför vara Schweiz med sin variant av konsensusdemokrati. Detta alternativ har än så länge varit relativt förbiset i den pågående författningsdebatten.”

Med hänsyn till partiernas problem på nationell nivå kan man fråga sig varför politiska partier på EU-nivå är lösningen på det demokratiska underskottet. Eriksen och Fossum (2000, 26) framhåller att det krävs en noggrann prövning av huruvida olika demokratimodeller alls är förenliga med politiska partier. Likaså av vilken roll partier förväntas spela i respektive modell, samt av vilken typ av parti och partisystem som krävs för att få modellen att fungera.

Frånvaron av en övernationell europeisk identitet och ett europeiskt folk, ett demos, framförs ofta som hinder för att kunna bemästra det demokratiska underskottet i EU (Sjövik 2002, 51). Samma argument brukar anföras då gemensamma partiformationer kommer på tal. Ofta betraktas identiteter som statiska, närmast skrivna i sten och för alltid givna. Men historien är inte fryst. Det är inte alltid så att en gemensam identitet föregår uppkomsten av ett politiskt system. I själva verket kan det förhålla sig precis tvärtom då de offentliga politiska institutionerna bidrar till forman-

det av kollektiva identiteter. Inte heller identiteter är oföränderliga eller opåverkbara. Dessutom kan vi hysa olika, överlappande identiteter samtidigt.

I federala och ofta geografiskt utsträckta länder brukar särskilt den regionala identiteten vara stark, medan den gemensamma identiteten tenderar att vara relativt svag. De politiska partierna är vanligen mer decentraliserade än i enhetsstater. Partisystemet i det federala Kanada utgör ett bra exempel på sådan decentralisering, eller regionalisering där det enskilda partiet har sin bas i provinser. I den federativt präglade ordning som håller på att ta form i Europa har politiska partier en plats i såväl den skrivna som den "levande" författningen. Låt oss för stunden notera att en partipolitiker som Carl Bildt (1991, 176–177) förutsagt att den allmänna framväxten av "europeiska partier" kommer – inom den partifamilj han själv tillhör – att leda till att de konservativa och kristdemokratiska partierna bildar en "partifederation, i vilken de olika ländernas partier kommer att vara nationella avdelningar". Denna prognos speglar ett i grunden federalistiskt synsätt.

Unionen är stadd i utveckling. Politikens inneboende logik håller kanske på att förändras om än stegvis. De nya, öppnare formerna för att förbereda regeringskonferensen i EU utgör kanske en början på något alldeles nytt vad gäller fördragsrevideringar och beslutsprocesserna över huvud taget. De överläggningar i samtalsform som förekom i samband med framtidskonventet kan möjligen ses som ett steg på väg mot något som liknar ett europeiskt offentligt rum (Johansson 2003). Proceduren hade därmed vissa deliberativa kvalitéer. Även om det är oklart i vilken utsträckning så var det civila samhällets rörelser, däribland arbetsmarknadens parter, involverade jämte politiska grupperingar. Vi bevittnar också ett förändrat jämviktsförhållande. Parlamentarikerna flyttar fram sina positioner på diplomaternas bekostnad. Förvisso kan det innebära att en elitgrupp ersätts av en annan.

Politiken professionaliseras allt mer också på europeisk nivå, där det uppstår nya karriärvägar. Politikerna kan ställas i relation till andra professioner. Ambitionen att upprätta europeiska politiska partier kan tolkas som ett försök att skapa en politisk motvikt till byråkratin och expertväldet i EU.

SNS Demokratiråd har konstaterat att det från demokratisynpunkt finns både fördelar och nackdelar med detta slags partipolitik över gränserna (Petersson m.fl. 2001). Det handlar ofta om informella nätverkskon-

takter där politiska eliter stämmer av och gör upp utan större insyn. Det underlättar inte nämnvärt ansvarsutkrävandet. Å andra sidan kan folkvalda politiker genom den här typen av samarbete återta delar av den initiativmakt som finns hos byråkratin och anonyma tjänstemän. Beslutsunderlagen kan breddas, liksom förutsättningarna för en offentlig debatt. Det handlar om ett slags politisk motmakt.

I en delstudie i den svenska maktutredningen lyfte statsvetarkollegan Magnus Jerneck (1990; se även Jerneck 1997) fram "partidiplomati" som en inflytandestrategi jämte olika parlamentariska motstrategier. Dessa strategier skall ses som ett sätt för politikerna att vidmakthålla makt eller återerövra förlorad makt.

En likartad tankegång har framförts av Anders Björnsson (2000). Han har gjort en originell tolkning av det ofta återopade tal om det framtida Europa som den tyske utrikesministern Joschka Fischer höll vid Humboldtuniversitetet i Berlin den 12 maj 2000. Enligt Björnsson skall talet ses i ljuset av utmaningarna mot "partistatsmakten". Fischers tal om ett demokratiskt och federativt Europa "förefaller vara en partistatens motstrategi på EU-nivån. [– – –] Den legitimitet partierna gått miste om inom nationalstaternas ram ska de återerövra inom en statsbildning som ännu inte är fullbordad. Hitintills har ämbetsmännen haft initiativet i den europeiska integrationen, nu tar partimännen över. [– – –] Får Fischer som han vill är systemskiftet ett faktum."

Från en ämbetsmannastat till en europeisk partistat, skulle utvecklingen kunna beskrivas som. Sammantaget innebär partipolitiseringsen i och av EU ett minskat "politiskt underskott" och, enligt denna vision, därmed också ett minskat "demokratiskt underskott". Vilket det huvudsakliga motivet än är så finns det en rad initiativ syftande till att bilda politiska partier på europeisk nivå. Vi skall nu bli mer konkreta genom att spåra dessa initiativ och diskutera deras innebörd.

Fotnoter

- 1 För diskussion av europeisering, se t.ex. Featherstone & Radaelli (2003), Olsen (2002). Ladrech (2002) behandlar specifikt partieuropeiseringen. Se även Jerneck (1997), Johansson (1997, 2002c), Johansson & Raunio (2001).
- 2 För utförlig och uppdaterad information om dessa partiorganisationer och deras medlemspartier, se hemsidorna som anges mot slutet av denna bok. I Johansson & Zervakis (2002) finns enskilda kapitel om EFGP, ELDR, EPP och PES. Se även Delwit m.fl. (2002), Hix & Lord (1997), Johansson (2002b). För en avhandling om ELDR, se Sandström (2003).

2. Partiregleringen

Fenomenet politiska partier på europeisk nivå är föremål för reglering. I detta kapitel skall vi bekanta oss närmare med denna regleringsprocess och vi gör det också från ett institutionellt perspektiv. Det innebär att vi uppmärksammar spelreglerna i politiken, såväl de formella som de informella. Inom det formella ramverket förekommer en informell dynamik som gör att de framväxande europeiska politiska partierna redan har en roll i den ”levande” författningen inom unionen. Det handlar om starka drivkrafter och en kraftfull dynamik. Utöver de mer informella processerna genomgår de transnationella partifederationerna alltså en institutionalisering och konstitutionalisering. Som vi skall se infördes en hänvisning till ”partier på europeisk nivå” i Maastrichtfördraget (artikel 138a) och denna partiartikel utvecklas i Nicefördraget (artikel 191).

Regleringen av politiska partier skiljer sig åt från ett politiskt system till ett annat, från författning till författning. Inte sällan har det förekommit en viss eftersläpning varvid regleringen har skett reaktivt som en mer eller mindre nödvändig anpassning för att få bukt med oegentligheter. Dessa avser inte minst illegal partifinansiering som under 1990-talet uppdagades i EU-länder som Belgien, Italien och Tyskland liksom i ett kandidatland som Tjeckien. Politisk korruption, i praktiken mutor, av det här slaget är också ett känt problem i utvecklingsländer.

I många demokratier har ”regleringen av pengar i politiken” försumats fram till det att en skandal tvingat fram politisk handling och lagstiftning (Nassmacher 2003, 2). Likaså ökad öppenhet vid redovisningen av varifrån pengarna kommer, exempelvis vid privata donationer. En aktuell fråga som vi också skall knyta an till gäller om det skall ske någon form av granskning av huruvida politiska partier uppfyller demokratiska grundkrav. Det gäller ytterkantspartier till höger eller till vänster. Sådana granskningar har genomförts av den tyska författningsdomstolen. Denna kan pröva om ett politiskt parti i sin interna organisation lever upp till demokratiska principer och om det ställer sig bakom den demokratiska ordningen i förbundsrepubliken. Den tyska grundlagen (artikel 21) tillskriver

de politiska partierna en uppgift i den demokratiska åsiktsbildningen (Gabriel m.fl. 1997; Mauersberger 1994; Wietschel 1996). Detta skall förstås ses mot bakgrund av den tyska historien och då i synnerhet partisplittringen under mellankrigstidens Weimarrepublik som följdes av uppkomsten av den nationalsocialistiska regimen.

Utöver de mer principiella grunderna i olika länders författningar finns, exempelvis i Tyskland och Portugal, särskilda partilagor som anger de villkor de politiska partierna har att beakta (Morlok 2002, 34). Regleringen av partiernas finansiering skiljer sig också åt mellan olika länder (Pierre m.fl. 2000). Det finns lagar som tvingar partierna att offentligt redovisa sina inkomstkällor. I Europa innebär trenden ökad reglering och kontroll. Sverige har dock hittills gått emot denna trend (Bäck & Möller 2003, 138; Gidlund & Möller 1999).¹ På 1960-talet infördes det offentliga partistödet på nationell och kommunal nivå. Detta är den dominerande inkomstkällan för svenska politiska partier.

Det svenska fallet är ett exempel på en begränsad partireglering.² Det har inte ansetts nödvändigt att närmare reglera politiska partier. Traditionellt har dessa ansetts vara frivilligorganisationer med ursprung i civilsamhället. Reglering har därmed betraktats som en statlig inblandning i föreningsfriheten, som är grundlagsskyddad. Beträffande politiska partier anger regeringsformen (3 kap, 7 §) kortfattat att ett parti avser "varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning".

De nationella variationerna och de skilda erfarenheterna har gjort frågan om en fördragsmässig reglering av europeiska politiska partier känslig och komplicerad. Det har varit svårt för EU:s medlemsstater att enas kring en rättslig grund. Likväl har en överenskommelse kunnat komma till stånd. Frågan äger aktualitet i utarbetandet av en konstitution och var uppe till diskussion i samtliga de regeringskonferenser som hållits sedan början av 1990-talet. Vi börjar i Maastricht i december 1991 och följer processen fram till behandlingen av kommissionens nya förslag första halvåret 2003 i ljuset av att Nicefördraget trätt i kraft.

Partiartikeln i Maastrichtfördraget

I slutförhandlingarna i Maastricht beslöts att det nya fördraget skulle innehålla en artikel om europeiska politiska partier och deras roll inom unionen. Denna artikel fick beteckningen 138a och lyder som följer:

Politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja.

Lydelsen reflekterar den tankegång och erfarenhet som finns av politiska partiers traditionella betydelse för förändringsprocesser som nationsbyggnad och demokratisering. Det finns en tydlig likhet med lydelsen i den tyska grundlagen. Det var på sitt sätt anmärkningsvärt att det uppstod en partiartikel i ett europeiskt fördrag. Det rörde sig framför allt om en principiell markering. Likväl innebär partiartikeln att denna kanal för politisk representation får mer av formellt erkännande på europeisk nivå än i konstitutionerna i de flesta av medlemsstaterna (Schmitter 2000, 21).

Utöver den mer idealistiska innebörden finns också en realpolitisk tolkning av partiartikeln i Maastrichtfördraget. Enligt Hix och Lord (1997, 190) är partiartikeln ”en klar indikation på att partifederationerna försöker ändra den institutionella miljön för sina egna syften”. Denna tolkning bygger på en rationalistisk förklaring av institutioners tillblivelse. Enligt ett sådant synsätt är institutionerna formade av medvetet handlande aktörer som instrumentellt och strategiskt försöker uppfylla vissa mål. Ytterst syftar en åtgärd som denna till att stärka aktörens egen ställning i det politiska systemet. Det utesluter emellertid inte att det kan finnas idéer som ligger till grund för handlandet.

Särskilt aktiva för att få till stånd en skrivelse om politiska partier i det nya fördraget var politiker inom EPP, som traditionellt driver kristdemokratiska idéer. Till dessa hör idén om en europeisk federation. Vid tiden för 1991 års parallella regeringskonferenser om en ekonomisk och monetär union respektive en politisk union hade kristdemokraterna en mycket stark ställning. Så många som sex av tolv närvarande regeringschefer vid Maastrichttoppmötet var knutna till EPP. Till dem hörde den nederländske premiärministern Ruud Lubbers, som då fungerade som ordförande i Europeiska rådet. De kristdemokratiska ledarna, liksom deras rådgivare, träffades vid olika tillfällen för att diskutera och enas kring dagordningen under regeringskonferenserna (Johansson 2002a).

Förslaget om en partiartikel togs upp i ett sent skede av regeringskonferenserna. Det nederländska ordförandeskapet uppfattades rent av som något motvilligt. Inte desto mindre kom frågan alltså upp och fann sin plats i fördragsutkastet. Lubbers gav sitt uttryckliga stöd till förslaget när de kristdemokratiska ledarna träffades i Haag i början av december 1991 (EPP 1991).

Under regeringskonferensen samrådde Lubbers med Wilfried Martens, den kristdemokratiska belgiska premiärministern och EPP-ordföranden. Martens var starkt pådrivande för att få till stånd en artikel om europeiska politiska partier i det nya fördraget. I en intervju sade Martens att han förde fram detta förslag "in the name of the six", dvs. samfällt för de sex regeringscheferna knutna till EPP. I Maastricht ställde den liberala portugisiska premiärministern Anibal Cavaco Silva en fråga om förslaget vilket föranledde en kort diskussion. Enligt Martens blev det sedan omedelbart en överenskommelse. Lubbers bekräftade i en intervju att frågan diskuterades i Maastricht men fick begränsat tidsutrymme med hänsyn till den omfattande dagordningen.

Som belgisk politiker var Martens van vid konsensusbyggande och samarbete över blockgränsen. I frågan om europeiska politiska partier fick han till stånd ett gemensamt initiativ med ordförandena för den socialistiska/socialdemokratiska respektive den liberala europeiska partifederationen. De träffades vid olika tillfällen för att bland annat diskutera denna fråga. Efter ett sådant tillfälle, i september 1990, framhöll Martens partifederationernas gemensamma ansvar för en fungerande demokrati och framgång för Europeiska unionen. I början av juli 1991 sände ordförandena för de tre partifederationerna ett gemensamt brev till ordförandena för Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och allmänna rådet (dvs. till ordförandelandets utrikesminister).

I intervjun noterade Martens att hans "inspiration" var den tyska konstitutionen. Detsamma gällde för EPP:s dåvarande generalsekreterare Thomas Jansen. I en intervju bekräftade han att han formulerade ett utkast till en artikel om europeiska politiska partier och att han som referenspunkt använde artikel 21 i den tyska grundlagen (se även Jansen 1998, 11). Han diskuterade saken med sina motsvarigheter i de andra partifederationerna, vars generalsekreterare också var tyskar.

Partiartikeln var dock en framgång med förhinder. Den innebar en principdeklaration utan rättslig grund för lagstiftning och finansiering. Brister na var uppenbara och artikeln levde inte upp till högt ställda förväntningar om en konstitutionalisering av europeiska politiska partier. Wilfried Martens – kanske den enskilt främste "founding father" bakom partiartikeln – beklagade den bristfälliga juridiska grundvalen och att det inte fanns något utrymme för lagstiftning genom kvalificerat majoritetsbeslutsfattande. Det blev "bara principen" sade Martens, och noterade att det förhöll sig annorlunda med artikeln (138e, punkt 4) om ombudsmannen.

Efter Maastrichttoppmötet var det upp till diplomaterna att med hjälp av juridisk expertis se över den exakta ordalydelsen också i artikeln om politiska partier på europeisk nivå. Diplomaterna hade också en framträdande roll under den fördragsöversyn som resulterade i Amsterdamfördraget. Frågan om europeiska politiska partier tillhörde de mer undanskymda, för att inte säga perifera, under regeringskonferensen 1996–1997. För diplomaterna var andra frågor betydligt mer angelägna, däribland frågorna om utrikes- och säkerhetspolitik. Dessutom hade de politiska ledarna – också den kristdemokratiske tyske förbundskanslern Kohl – insett att det inte fanns någon särskilt gynnsam jordmån för federalistiska utspel.

Inte desto mindre togs vissa initiativ i frågan om europeiska politiska partier, i syfte att utveckla deras konstitutionella grundvalar (Deinzer 1999; Jansen 1999; Papadopoulou 1999; Tsatsos & Deinzer 1998). Ett initiativ togs av den grekiska regeringen. Ett annat togs gemensamt av de österrikiska och italienska regeringarna. I Europaparlamentet utarbetade den socialdemokratiske ledamoten Dimitris Tsatsos en rapport som föredragande för utskottet för institutionella frågor (Europaparlamentet 1996). I Tsatsosrapporten behandlas den konstitutionella ställningen för europeiska politiska partier och deras roll i åsiktsbildningen. Det sker med hänsyn till partiernas funktioner och reglering i nationella författningar och speciallagar. Ett annat federalistiskt präglat initiativ kom i och med Hermanrapporten 1994. Detta förslag till författning för Europeiska unionen berör också politiska partier: "Medborgarna har rätt att bilda politiska partier. Vägledande för sådana partier skall vara de demokratiska principer som är gemensamma för medlemsstaterna" (citerat efter Petersson 2000, 99).

Samtliga dessa initiativ var emellertid resultatlösa, i alla fall om vi ser till det korta perspektivet och till Amsterdamfördraget. Lydelsen i partiatikeln, som nu fick beteckningen 191, förblev densamma. Detta var en stor besvikelse för dem som lagt ned stora ansträngningar för att utveckla denna artikel.

Martens betraktade det som ett "enormt svek" att det inte fanns någon beredskap och vilja att lägga fast en rättslig grund för europeiska politiska partier. Han menade att det fanns ett samförstånd och ett "politiskt beslut" i Maastricht om att "legalisera och även att tillåta finansiering" av dessa partier. Enligt Martens hade tjänstemännen, diplomaterna och även utrikesministrarna återigen "glömt ett essentiellt element". Han hyste dock förhoppningar om att den regeringskonferens som skulle avslutas i Nice skulle kunna komma fram till en grund för "lagstiftning och finan-

siering” av europeiska politiska partier. Vid tidpunkten för intervjun, i mars 2000, framhöll han att det pågick ”massor av ansträngningar” för att få till stånd en lösning på denna fråga. Dessa ansträngningar handlade i förstaste om framtagandet av ett utkast till en europeisk partistadga med sikte på utarbetandet av ett nytt fördrag.

Partistadgan

De som strävade efter en konstitutionell reglering av europeiska politiska partier försökte få till stånd en juridiskt bindande europeisk partistadga, vilken skulle kunna införlivas i fördraget. En sådan stadga hade varit föremål för diskussion inom partifederationerna åtminstone sedan Maastricht-fördragets undertecknande i februari 1992 (Jansen 1998, 16). Diskussioner om ett möjligt regelverk för de framväxande Europapartierna kan spåras ända tillbaka till uppkomsten av de transnationella partifederationerna i mitten av 1970-talet. Dessa uppstod alltså med sikte på de första direkta valen till Europaparlamentet som hölls 1979.

Det fanns ett behov av förtydligande, särskilt i rättsliga termer, av vad som egentligen menades med europeiska politiska partier. Det saknades regler för deras verksamhet och finansiering. Som konstitutionell fråga förblev den känslig. Den berörde fördelningen av kompetens, behörighet, mellan de europeiska, nationella och subnationella nivåerna. Likaså fördelningen i budgethänseende då det också krävdes klarhet kring finansieringen. En serie omständigheter bidrog till att ge delvis nya perspektiv på de politiska partiernas ställning i unionen. Olika händelser skapade möjligheter för aktörerna att driva på för att få till stånd en tydligare reglering.

Så kallade extremhögerpartier vann stora framgångar i allmänna val vilket gav återverkningar på demokratins funktionssätt. Att högerradikala FPÖ kom med i den österrikiska koalitionsregeringen ledde i början av år 2000 till införandet av de omdiskuterade sanktionerna mot landet från övriga EU-länder. Beslutet om sanktionerna hade en tydlig partipolitisk koppling i och med hotet från högerpopulistiska partier mot det etablerade partiväsendet i medlemsstater som Frankrike, Tyskland, Italien och Belgien. På EU-nivå gällde det att undvika att ytterkantspartier skulle komma i åtnjutande av finansiering från EU:s budget (European Voice, 24 februari–1 mars 2000).

Dessutom uppdagades återigen oegentligheter i fråga om partifinansiering. På senhösten 1999 anklagades tyska CDU och Helmut Kohl för att

ha tagit emot omfattande ekonomiskt stöd på illegal väg.³ Dessa anklagelser kom ju att bekräftas, åtminstone i allt väsentligt. Detta satte igång en aktivitet syftande till att uppnå större öppenhet vid redovisningen av partistöd. Denna aktivitet spred sig till EU-nivån, där man också hade den förestående utvidgningen i åtanke.

Det uppdagades att partifinansieringen var oklar, om inte illegal, också i EU. I medierna uppmärksammades att pengar strömmade från EU:s budget via de politiska grupperna i Europaparlamentet till de europeiska partifederationerna och eventuellt vidare till deras nationella medlemspartier, som i så fall gynnades av den rådande situationen.⁴

De europeiska partifederationer som är knutna till de politiska grupperna i Europaparlamentet har saknat ett ekonomiskt stöd som motsvarar exempelvis det svenska offentliga partistödet. I stället har det under årens lopp utvecklats en praxis som innebär att partifederationerna direkt eller indirekt tar del av de bidrag som kommer från EU-budgeten. Det handlar om bidrag som är avsedda för grupperna och deras verksamhet. Detta har skett utan lagstöd och med bristfällig redovisning.

Oklarheterna kritiserades i en särskild rapport (nr 13/2000) från revisionsrätten i februari 2000. Man konstaterade att det sker en finansiering via "bakdörren" (Regeringens promemoria 2000/01:134). Revisionsrätten berörde oklarheterna i bestämmelserna och i de interna reglerna för de politiska grupperna. Det var oklart vilka slags utgifter som var stödberättigade. Det saknades ett tillfredsställande internt kontrollsystem. Revisionsrätten pekade vidare på att svagheterna hos det nuvarande systemet för extern revision har bidragit till de betydande problemen med laglighet. Det ansågs inte vara säkerställt att medlen alltid har använts på ett sätt som står i överensstämmelse med en sund ekonomisk förvaltning.

Revisionsrättens rapport innebar skarp kritik mot de politiska grupperna i Europaparlamentet för slapp kontroll av hur medlen från EU-budgeten faktiskt används. I Europaparlamentet kom man därför på hösten 2000 överens om reglering av förhållandena mellan parlamentet, de politiska grupperna och Europapartierna. Denna interna reglering var provisorisk fram till mandatperiodens slut, dvs. juni 2004. Den innebar att parlamentsgrupperna kan stödja sina respektive Europapartier till (maximalt) 10 % av personalen och (maximalt) 5 % av finansieringen från Europaparlamentets budget (PES 2001). Överenskommelsen skall alltså ses i ljuset av kritiken från revisionsrätten.

Inom exempelvis PES har det skett en analys av de kostnader som för-

anleds av att bli oberoende av sin parlamentsgrupp (PES 2001). PES har sitt kansli i Europaparlamentet, medan EPP har sina egna lokaler några kvarter därifrån. Likväl förlitar sig också EPP på stöd från den politiska gruppen, vars tjänstemän också serverar partiet. Det gör även parlamentets tolkar och översättare. Möten i Bryssel förläggs allt som oftast till Europaparlamentets lokaler.

Revisionsrättens rapport erbjöd ett tillfälle – ett så kallat *window of opportunity* – att klargöra vilka regler som skall tillämpas för finansieringen av europeiska politiska partier. De har förstås intresse av att det införs en särskild budgetpost som avser bidrag till deras olika verksamheter. En sådan direktfinansiering bidrar till att göra de europeiska politiska partierna avsevärt mer självständiga i förhållande till de politiska grupperna i Europaparlamentet.

Finansieringsfrågan förblir emellertid kontroversiell i och med att det inte finns en exakt överensstämmelse mellan partigrupperna och Europapartierna i fråga om medlemskap. Alltjämt finns en rad partier som är företrädare i Europaparlamentet men som inte är medlemmar i europeiska partifederationer. Det har förekommit beskyllningar om diskriminering. Redan i början av 1980-talet vände sig de franska gröna till EG-domstolen för att få till stånd en prövning av huruvida finansiering av valkampanjer med särskilda medel från de politiska grupperna var diskriminerande (Smith 1996).

En direktfinansiering gynnar befintliga europeiska politiska partier och deras medlemspartier. Detta förhållande har givit upphov till en debatt i Storbritannien och till högljudda protester från konservativt håll (The Times, 17 januari 2001; se även Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18 januari 2001). Trots att de konservativa Europaparlamentarikerna är allierade medlemmar i EPP-ED-gruppen är det brittiska konservativa partiet inte medlem i EPP.⁵ Däremot är såväl Labour som Liberal Democrats medlemmar i PES respektive ELDR.

Eftersom artikel 191 i Amsterdamfördraget inte räckte som rättslig grund för att vidta åtgärder togs initiativet till en partistadga. I december 1999 gjorde de ledande företrädarna för partifederationerna ett gemensamt uttalande.⁶ De var överens om att samarbeta för att "ytterligare stärka europeiska politiska partier som är fundamentala för att främja ett demokratiskt liv med Europeiska unionen och dess institutioner" (Bulletin Quotidien Europe, 23 december 1999). Tillsammans med de politiska grupperna i Europaparlamentet skulle "starka europeiska partier" kunna

utgöra ett ”vitalt element av demokratiskt liv och politisk debatt i unionen”. Kommissionen ombads förbereda en stadga för europeiska politiska partier, efter samråd med de befintliga Europapartierna, europeiska partifederationerna och politiska grupperna i Europaparlamentet. Stadgan skulle definiera partier i enlighet med artikel 191 i Amsterdamfördraget och klargöra under vilka villkor dessa organisationer och aktiviteter skulle kunna erhålla stöd från EU-institutioner.

Ett utkast till en europeisk partistadga presenterades den 15 februari 2000 av generalsekreterarna för de europeiska partifederationerna och deras motsvarande politiska grupper i Europaparlamentet (European Party Statute, 15 februari 2000). Detta innebar i praktiken en överenskommelse om ett slags ramverk för finansiering och reglering av europeiska politiska partier. Med hänvisning till artikel 191 gav dokumentet uttryck för uppfattningen att en sådan reglering skulle innebära ett ”stärkande av unionens demokratiska grund och samtidigt tillgodose genomskinlighet”. Ett villkor dessa partier måste leva upp till är att efterleva de grundläggande konstitutionella principerna i unionsfördraget med avseende på demokrati, samt respekten för mänskliga rättigheter och lagar. Dokumentet anger följande uppgifter för de europeiska politiska partierna, återigen med utgångspunkt i artikel 191:

- utgöra ett forum för att uttrycka medborgarnas politiska vilja,
- främja samordning mellan de nationella medlemspartierna och de europeiska institutionerna,
- informera allmänheten om frågor i europeisk politik och förbereda policyförslag,
- uppmuntra medborgarna att aktivt delta i det politiska livet,
- utarbeta ett program för att forma unionen och dess policies,
- bidra till att identifiera kandidater till valen till Europaparlamentet,
- påverka, i enlighet med sina program, kommissionen, rådet och, genom sina respektive parlamentariska grupper, besluten i Europaparlamentet.

Finansieringsfrågan tas också upp och det tämligen detaljerat. Återigen fästs stor vikt vid regleringen och genomskinligheten, för att tillgodose kravet på allmänhetens insyn. Offentliga redovisningar skall inlämnas till revisionsrätten. I själva verket var tidpunkten för initiativet till partistadgan föranledd av den förutsedda, ovannämnda kritiska rapporten från revisionsrätten. Ambitionen var att omsätta utkastet till en partistadga i ett

rättsligt bindande dokument och försöka ge det fördragsmässig status.

Utkastet till en europeisk partistadga diskuterades i ett seminarium vid Université libre de Bruxelles den 22 juni 2000. Detta var ett samarrangemang mellan de organisationer som gör anspråk på att utgöra politiska partier på europeisk nivå.⁷

Politiska partier nämns i stadgan om grundläggande rättigheter från år 2000. Frågan var komplicerad just med hänsyn till de varierande nationella erfarenheterna vad gäller regleringen av politiska partier. I rättighetsstadgan föreskrivs att varje medborgare i EU åtnjuter rättigheten att, tillsammans med andra, bilda ett politiskt parti på europeisk nivå. Partierna skall respektera de rättigheter och friheter som garanteras i stadgan. I slutversionens artikel tolv om mötes- och föreningsfrihet är ordalydelsen snarlik den i artikel 138a/191 i fördragen.

Rättighetsstadgan blev inte bindande. En punkt i de särskilda Nice- och Laekenförklaringarna är just om den skall bli det och i så fall genom att införlivas i fördraget eller konstitutionen. Det är troligt att så kommer att ske och att en sådan rättighetskatalog kommer att placeras tidigt. Det gör den i den svenska regeringsformen där de grundläggande fri- och rättigheterna finns upptagna i det andra kapitlet, efter det om statsskickets grunder.

Partiartikeln i Nicefördraget

För att göra partiartikeln operationell krävdes någon form av reglering. Krav i den riktningen framfördes alltså i samband med regeringskonferensen år 2000, vilken resulterade i Nicefördraget. Ambitionen var att få till stånd bestämmelser om konkreta åtgärder, såväl rättsligt som finansiellt.

Medan frågan om europeiska politiska partier kom bort i den föregående regeringskonferensen, den som hölls 1996–1997, skulle samma fråga nu få förnyad aktualitet av skäl som vi redan har varit inne på. Också denna gång fick Europaparlamentet rätt att utse två observatörer. De två största partigrupperna gjorde upp sinsemellan som så ofta annars. De två observatörerna från Europaparlamentet var socialdemokraten Dimitris Tsatsos, en av de främsta tillskyndarna av en reglering av europeiska politiska partier, och den tyske kristdemokraten Elmar Brok.

Under en pressträff efter första mötet i regeringskonferensen i februari 2000 sade Tsatsos att demokratiseringen av EU kräver europeiska partier (Bulletin Quotidien Europe, 17 februari 2000). I en intervju i mars 2000

bekräftade han att frågorna om europeiska politiska partier och en ny partiartikel i fördraget var föremål för diskussion i regeringskonferensen. Det portugisiska ordförandeskapet ställde sig positivt, enligt Tsatsos. I grunden gällde diskussionen huruvida artikel 191 är "tillräcklig eller inte".

Europaparlamentets företrädare bidrog åtminstone till att frågan om europeiska politiska partier inte glömdes bort utan kom upp till diskussion i regeringskonferensen (Christiansen 2002, 43; Gray & Stubb 2000, 21). Denna fråga lyftes från allra första början fram då Europaparlamentet antog sina resolutioner för att påverka dagordningen för regeringskonferensen. I resolutionen från 18 november 1999 föreslås bland annat att regler om politiska partier på europeisk nivå skall antas eftersom detta skulle "hjälpa medborgare att bli politiskt aktiva" (Europaparlamentet 1999b).

Till grund för resolutionen låg en rapport från konstitutionsutskottet om konstitutionaliseringen av unionen (Europaparlamentet 1999a). Föredragande var Giorgos Dimitrakopoulos och Jo Leinen, en tysk socialdemokrat som också tillhör dem som mest engagerat propagerat för europeiska politiska partier. Vi skall återkomma till honom. I just denna rapport var emellertid initiativtagaren till tillägget om regler för politiska partier på europeisk nivå den spanske konservative ledamoten Inigo Méndez de Vigo. Han utsågs till samordnare i EPP-ED-gruppen i konstitutionella frågor och dessutom till ordförande i Europaparlamentets delegation till konventet om grundläggande rättigheter. I en intervju framhöll Méndez de Vigo att han hade byggt vidare på Martens initiativ under förhandlingarna om Maastrichtfördraget, liksom på Tsatsosrapporten i Europaparlamentet 1996.

I slutrapporten från konstitutionsutskottet den 27 mars 2000 yrkas bland annat på ett erkännande och finansiering av europeiska politiska partier (Europaparlamentet 2000a, se även Bulletin Quotidien Europe, 29 mars 2000). Partistadgan berörs också. Rapporten lades fram inför en votering med anledning av regeringskonferensen. Voteringen ägde rum den 13 april 2000 (Europaparlamentet 2000b). Betänkandet hade föranlett ett stort antal tillägg. Utslaget blev emellertid att majoriteten vidhöll förslaget om en fördragsreglering av europeiska politiska partier och då enligt medbeslutandeprocéduren. Det ställdes krav på kommissionen att utarbeta ett förslag, särskilt om finansiering.

Kommissionen avlade i slutet av januari 2000 en avsiktsförklaring inför regeringskonferensen (Europeiska kommissionen 2000a). Kommissio-

nen ställde sig positiv både till förslaget om att i framtiden välja ett antal Europaparlamentariker genom europeiska listor och till förslaget om en europeisk partistadga.

Utkastet till partistadga bifogades en skrivelse från den 21 februari 2000 i vilken ordförandena för fyra av Europaparlamentets politiska grupper (EPP-ED, PES, ELDR och de gröna) uppmanade kommissionens ordförande Prodi att lägga fram ett förslag till rådsförordning (Europaparlamentet 2001). Prodi beskrevs som "beredd att agera skyndsamt" (European Voice, 24 februari–1 mars 2000). Kommissionären Michel Barnier sade sedan i en debatt i Europaparlamentet den 14 juni 2000 att kommissionen skulle använda sin initiativrätt för att föreslå förändringar i partiartikeln (Bulletin Quotidien Europe, 16 juni 2000). Den skulle förtydligas och byggas ut för att ge en klar och genomskinlig rättslig grund för organiseringen av politiska partier på europeisk nivå.

Kommissionen bidrog till att stärka den rättsliga grunden för europeiska politiska partier genom att föreslå tillägg till den befintliga partiartikeln (Bulletin Quotidien Europe, 13 & 15 juli 2000). Man betonade att det på intet vis handlade om att ersätta nationella politiska partier, utan om att fastställa ett ramverk för att utveckla partier på europeisk nivå. Inte desto mindre förblev frågan känslig, särskilt som den var naturlig att koppla samman med den bredare och större frågan om EU:s utveckling och då eventuellt i federativ riktning.

I kommissionens slutliga förslag från den 12 juli 2000 görs en hänvisning till artikel 191 som enligt kommissionen inte är "operationell" utan endast har "deklaratorisk status" (Europeiska kommissionen 2000c). Kommissionen ansluter sig till Europaparlamentets förslag om att tillämpa medbeslutandeproceduren. I utkastet till en ny artikel 191 föreslås ett tillägg för att erkänna och reglera de europeiska politiska partierna och då särskilt deras finansiering. Ordalydelsen är nästan identisk med den som kom att fastställas i Nice.⁸

Det blev allt klarare att regeringarna faktiskt var beredda att gå med på ett slags rättsligt ramverk för europeiska politiska partier, inklusive regler om finansiering (European Voice, 12–18 oktober 2000). Frågan berördes kontinuerligt inom EPP och PES, bland annat vid deras egna förmöten inför Europeiska rådets möte i Feira i juni 2000 (EPP News 22 juni 2000; Scharping 2000). Vid sådana förmöten deltar regeringschefer och andra ministrar.

Vid regeringskonferensens slutförhandlingar i Nice i december 2000

kom man överens om att utveckla partiartikeln. I ett nytt stycke framgår att ett nytt beslutsförfarande skall tillämpas för att lägga fast regler för europeiska politiska partier och då särskilt för deras finansiering. I sin helhet lyder den utvecklade partiartikeln, alltjämt artikel 191, som följer:

Politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja.

Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering.

Till det nya stycket kopplas en förklaring (nr 11) där det framgår att ändringen inte innebär någon kompetensöverföring från medlemsstaterna till EG. Den påverkar inte deras författningar. Finansieringen får inte innebära att nationella partier finansieras. Förklaringen har följande lydelse:

Konferensen erinrar om att bestämmelserna i artikel 191 inte innebär någon överföring av behörighet till Europeiska gemenskapen och inte påverkar tillämpningen av relevanta nationella konstitutionella bestämmelser.

Finansieringen av politiska partier på europeisk nivå genom Europeiska gemenskapernas budget får inte utnyttjas för att direkt eller indirekt finansiera politiska partier på nationell nivå.

Bestämmelserna om finansiering av politiska partier skall gälla på samma grundval för alla politiska krafter som är företrädade i Europaparlamentet.

Ändringen av beslutsförfarandet är betydelsefull. När Nicefördraget väl trätt i kraft skall enligt artikel 251 en rättsakt antas enligt medbeslutandeprocéduren. Kommissionen lägger fram ett förslag till Europaparlamentet och rådet, vilka måste komma överens. I rådet tillämpas kvalificerad majoritet. Europaparlamentet är en med rådet jämbördig part i lagstiftningsprocessen.

Denna förändring betraktades naturligtvis som ett stort genombrott av dem som drev frågan om europeiska politiska partier och en reglering av dessa. Till dem hör EPP-ordföranden Wilfried Martens.⁹ Inom Europapartierna finns det krafter som verkar i en federativ riktning och som ställer sig bakom uttalat federalistiska förslag i största allmänhet.

Också inom Europaparlamentet och grupperna där önskade man en snar reform utan att invänta Nicefördragets ikraftträdande. Med hänsyn till tidigare ratificeringsprocesser kunde det dröja länge innan det nya fördraget skulle komma att träda i kraft. Fram till dess och till att en mer per-

manent lösning kunde åstadkommas sökte man efter ett provisoriskt system för partistöd till de europeiska politiska partierna. Detta innebar också ett sökande efter en lämplig rättsgrund. Artikel 191 i det ännu gällande fördraget räckte inte som rättslig grund för att vidta åtgärder.

I avvaktan på att Nicefördraget skulle träda i kraft föreslog kommissionen som egentligen enda tänkbara rättsliga grund artikel 308, den så kallade gummiparagrafen eller flexibilitetsklausulen som avser restkompetens.¹⁰ Denna artikel ger möjlighet att vidta åtgärder "som är nödvändiga" för att uppfylla målen för unionen. Enligt kommissionens förslag bidrar genomförandet av de åtgärder som föreskrivs till att uppnå sådana mål.

Kommissionen antog den 13 februari 2001 sitt förslag till förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier (Europeiska kommissionen 2001). Det skedde efter påminnelser och påtryckningar från Europaparlamentet, bland annat genom muntliga frågor (Europaparlamentet 2001). Kommissionen har beskyllts för att inte ha gjort "sin hemläxa" då den helt enkelt övertog Europaparlamentets text och utan att göra någon analys och utan att rättfärdiga budgetposten. Medan kommissionen åtnjuter den formella initiativrätten förekommer det inte sällan att de reella förslagsställarna finns på andra håll. I detta fall gjorde generalsekreterarna för de största partigrupperna i parlamentet gemensam sak. I en intervju bekräftade EPP-ED-gruppens generalsekreterare Klaus Welle att generalsekreterarna för partigrupperna "förhandlade" och därefter föreslog texten för kommissionen. Dess ordförande, Romano Prodi, ställde som villkor att det måste bli ett brett stöd. Från partigruppernas sida framhölls bland annat att utövandet av funktionerna enligt artikel 191 medför vissa drifts- och personalkostnader. Dessutom åberopades ånyo revisionsrättens kritiska rapport i fråga om oklarheter kring finansieringen.

Kommissionen hänvisade till det nya stycket i Nicefördraget och den till denna kopplade förklaringen. Kommissionen tillskrev europeiska politiska partier flera funktioner som på ett påtagligt sätt bidrar till att utveckla den europeiska integrationen. Dessutom innebär de ett demokratiskt tillskott till det institutionella systemet såtillvida att de ger uttryck för medborgarnas politiska vilja. Ett antal villkor måste dock vara uppfyllda för att kunna definieras som ett europeiskt parti och få partistöd. Det handlar om representation i Europaparlamentet och i medlemsstaterna, om kontroll av att partierna respekterar grundläggande demokratiprinciper, grundläggande rättigheter och rättsstaten, samt om granskning av finansieringen. Denna granskning skall enligt detta förslag utföras av Euro-

paparlamentet i samstämmighet med yttrande från en ”oberoende kommitté”, som tillsätts för fem år genom en överenskommelse mellan parlamentet, rådet och kommissionen. Regleringen skall ske med full hänsyn till subsidiaritetsprincipen och får inte inverka på de nationella systemen för finansiering av politiska partier. Beträffande fördelning av det årliga anslaget föreslogs en grundfinansiering varvid 15 % fördelas lika och 85 % fördelas i proportion till antalet valda ledamöter i Europaparlamentet. Av den totala finansieringen av ett europeiskt politiskt parti får högst 75 % utgöras av medel från EU-budgeten. Ett enskilt europeiskt politiskt parti måste kunna uppvisa att det erhåller minst 25 % av sin budget från andra källor än EU-budgeten, såsom medlemsavgifter och gåvor. Enligt förslaget skulle rådets förordning vara bindande i sin helhet och ha direkt effekt. Det skulle dock ha en preliminär karaktär i avvaktan på Nicefördragets ikraftträdande.

Kommissionen betonade betydelsen av en snar reform, med hänvisning till revisionsrättens rapport. Kommissionen betraktade artikel 308 som den enda möjliga rättsliga grunden. Kommissionen hade beaktat att medlemsstaterna tillämpar olika definitioner på politiska partier. Därför hävdade kommissionen att man måste undvika att vara alltför precis om hur ett politiskt parti skall definieras för att inte riskera ett bakslag i frågan.

Rådets rättstjänst gjorde däremot gällande att artikel 308 inte kan användas som rättslig grund eftersom politiska partier inte kan anses omfattas av målen i artikel 2 och 3 i EG-fördraget. Rättstjänsten menade att nuvarande förslag inte faller inom gemenskapskompetensen. Ärendet var föremål för fortsatt beredning inom rådsstrukturen, närmast för diskussion på arbetsgruppsnivå.

För Europaparlamentet var det av högsta prioritet att få en reglering på plats så snart som möjligt. Beredningen av kommissionens förslag vidtog snabbt och med avsikten att ha ett yttrande klart i maj. Till föredragande utsågs Ursula Schleicher från bayerska CSU.¹¹ Hennes rapport lades fram inför Europaparlamentets konstitutionsutskott. En majoritet av ledamöterna i detta utskott ställde sig bakom rapporten vid ett möte den 3 maj 2001 (Bulletin Quotidien Europe, 7 & 8 maj 2001). Utslaget blev 20 röster för, 4 röster emot och 5 nedlagda röster (Europaparlamentet 2001). Rapporten fick också brett stöd vid voteringen (första läsningen) den 17 maj 2001.¹²

I rapporten görs några tillägg till kommissionens förslag. En hänvisning införs till artikel 12.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Ett an-

nat ändringsförslag tydliggör att de europeiska politiska partierna inte endast skall ha en stadga utan även "ett program som är tillgängligt för alla medborgare ...". Motiveringen för detta är "att de EU-medborgare som så önskar kan bilda sig en uppfattning om de olika partiernas politiska inriktning". Dessutom föreslås att de europeiska partierna sedan de blivit erkända skall "utgöra juridiska personer". Detta motiveras med att dessa partier "behöver för att utan hinder kunna utöva sin politiska verksamhet möjligheten att utföra sedvanliga rättshandlingar". Det finns ytterligare några ändringsförslag. Ett tar fasta på behovet av att klargöra att det rör sig om "långsiktiga sammanslutningar" med motiveringen: "Endast sammanslutningar av transnationell karaktär bör omfattas av reglerna om europeiska partier. Partisammanslutningar bör inte kunna grundas med det enda syftet att erhålla gemenskapsmedel, utan de måste ha en långsiktig politisk inriktning." Dessutom diskuteras frågan om antalet medlemsstater ett europeiskt politiskt parti skall vara representerat i för att kvalificera sig som ett sådant. Partiet eller "dess avdelningar på nationell nivå" måste vara företrätt i minst fem medlemsstater och i dessa erhålla minst 5 % av rösterna i det senaste valet.

I ändringsförslaget sätts gränsen i stället till minst en tredjedel av medlemsstaterna. Detta med tanke på utvidgningen. Det betraktas som "logiskt att fastställa ett procenttal i stället för en absolut siffra vad gäller representativiteten. I ett EU med 27 medlemsstater måste ett europeiskt parti vara företrätt i fler medlemsstater än i ett EU med 15 medlemsstater".¹³ I fråga om donationer framhålls att de europeiska politiska partierna skall "redogöra för sina finansieringskällor i form av en förteckning vari donatorerna och de donerade beloppen för varje donator specificeras. Anonyma donationer är inte acceptabla under några omständigheter som helst". Kravet på genomskinlighet vid finansieringen (*transparency of funding*) är återkommande och syftar till att uppnå insyn och öppenhet.

I betänkandet finns också en motivering för europeiska politiska partier. Där anförs att sedan direkta val till Europaparlamentet infördes 1979 har det "tagits initiativ för att skapa ett europeiskt politiskt landskap och en offentlig debatt på EU-nivå". Sedan dess har valdeltagandet kontinuerligt sjunkit. De viktigaste skälen anses vara att valkampanjerna i alltför hög grad inriktar sig på nationella frågor samt att det saknas "en europeisk medial plattform". Mot denna bakgrund gör Europaparlamentet detta nya "försök att kräva införandet av en tydlig rättslig grund för den europeiska partistrukturen och finansieringen av denna". Det noteras att för-

ordningen skall gälla fram till dess att en ny förordning på grundval av Nicefördraget träder i kraft. Att som ibland föreslagits invänta dess ikraftträdande ”förefaller inte tillrådligt, bl.a. mot bakgrund av revisionsrättens kritik mot överföringen av medel från de politiska grupperna i Europaparlamentet till partiorganisationerna”.

Betänkandet berör ett flertal kontroversiella frågor, som vi skall återkomma till i nästa avsnitt. Här kan vi notera att principiella invändningar restes redan i en reservation till betänkandet. För denna reservation svarade José Ribeiro e Castro, portugis och medlem i den högerinriktade gruppen Unionen för nationernas Europa (UNE). Han ansåg att förslaget var ”förhastat” och då särskilt med hänsyn till den oklara rättsgrunden. Enligt honom var hänvisningen till artikel 308 som rättslig grund ”uppenbarligen missriktad eftersom denna artikel är fullkomligt olämplig för detta syfte”. Som vi skall se skulle denna invändning också komma att framföras i den svenska riksdagen, liksom den risk för diskriminering som tas upp i reservationen. En sådan diskriminering skulle enligt reservanten stå i strid både med artikel 6 i EU-fördraget och med artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Inte minst bland EPP-ED-gruppens ledamöter välkomnades stödet för förslaget om en rådsförordning om europeiska politiska partier (PPE-DE 2001). Denna grupp hade varit drivande för att tillsammans med övriga större grupper i Europaparlamentet utarbeta detta förslag. Det noterades att medan det endast fanns fyra partier på europeisk nivå uppmuntrar partistadgan till att bilda fler sådana partier bland övriga politiska grupper. Att förslaget antogs med så bred majoritet i Europaparlamentet betraktades inom EPP-ED-gruppen som ett klartecken för det svenska ordförandeskapet att slutföra förhandlingar i rådet.

Efter voteringen och debatten i Europaparlamentet lade kommissionen fram ett reviderat förslag den 21 juni 2001. Kommissionen gjorde en hänvisning till stadgan om grundläggande rättigheter men gick inte närmare in på ett eventuellt förbud mot finansiering från vissa källor, såsom donationer. Denna fråga tillhörde de allra mest komplicerade i förhandlingarna mellan regeringarna.

Regeringsförhandlingarna

Under 2001 var frågan om reglering av europeiska politiska partier och särskilt bestämmelser för deras finansiering uppe till diskussion och förhand-

lingar mellan regeringarna i rådet. Det fanns alltså vissa förhoppningar om att det svenska ordförandeskapet första halvåret 2001 skulle föra frågan i hamn. Dessa förhoppningar kom på skam. Frågan var inte precis högprioriterad av den svenska regeringen. Vi skall återkomma till dess ståndpunkt i det kapitel som kommer efter detta. Det svenska ordförandeskapet följdes av det belgiska då någon form av överenskommelse var väntad.

I avvaktan på att Nicefördraget skulle träda i kraft var den rättsliga grunden oklar. Som nämndes ovan sökte kommissionen stöd i artikel 308. Beslutsförfarandet enligt denna artikel innebär att enhällighet krävs i rådet medan Europaparlamentet endast skall höras, eller konsulteras.

Initialt var flertalet, om inte alla, medlemsstater positiva till förslaget från kommissionen. En del framhöll att förordningen kommer att öka öppenheten kring partiernas aktiviteter. En majoritet av medlemsstaterna hade dock begärt klarhet beträffande budgeteffekterna. Flera medlemsstater hade ifrågasatt varför partierna skall företrädas av valda ledamöter i minst fem medlemsstater. Ett par medlemsstater hade påtalat vikten av den externa kontrollen av finansieringen. Det hade också påpekats att förslaget är diskriminerande gentemot ledamöter som inte tillhör de stora politiska grupperingarna. Efter hand började förhandlingarna kärva. Det fanns en oro för att regleringen på EU-nivå kunde få återverkningar på de rådande regleringssystemen i medlemsstaterna. Det gäller såväl finansieringen som villkoren som skall vara uppfyllda för att ett politiskt parti skall betraktas som demokratiskt. Det fördes fortsatta diskussioner i rådsarbetsgruppen och i Coreper. Till grund för överläggningarna låg kommissionens bearbetade förslag från juni 2001 och det belgiska ordförandeskapets kompromissförslag från månaden därpå. Inför allmänna rådets möte i Luxemburg den 29 oktober 2001 beskrevs dagordningspunkten (nr 17) om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier inte desto mindre som en sannolik beslutspunkt. Det rörde sig om införandet av ett provisoriskt system för stadgar och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. Tre viktiga frågor återstod att lösa inför rådsmötet:

- 1) Artiklarna 2 och 3, som bland annat behandlar möjligheten till politisk granskning av de europeiska politiska partierna. Två medlemsstater ville stryka, men en stor majoritet av medlemsstaterna ville behålla möjligheten till politisk granskning.
- 2) Artikel 5, beträffande tröskeln för hur många medlemsstater ett parti måste vara representerat i för att kvalificera för stöd. En medlemsstat

ville att det skulle räcka med att partiet är representerat i Europaparlamentet, en annan krävde en generell tröskel på två medlemsstater (men antydde flexibilitet uppåt). Övriga kunde acceptera ordförandens kompromiss om tre medlemsstater.

- 3) Artikel 5, avseende begränsningar i vilka bidrag från näringsliv, organisationer och privatpersoner som skall tillåtas. Ordförandeskapet föreslog att anonyma donationer, donationer från statsföretag, samt donationer från de politiska grupperna i Europaparlamentet förbjuds helt. Däremot skall donationer från politiska partier som ingår i det europeiska politiska partiet tillåtas. Övriga donationer under en preliminär definierad summa om 5 000 euro per år och donator skall accepteras. Två medlemsstater ville ha en nollgräns på den summan, medan andra krävde en hög, eller mycket hög, övre gräns.

Utöver dessa tre frågor fanns ett antal reservationer, som ordförandeskapet hoppades skulle vara lösta inför rådsmötet. Totalt fanns enligt en beräkning 22 reservationer och förslag. En synpunkt avsåg själva definitionen av ett politiskt parti. Definitionerna finns i artikel 1 i förslaget. Ett politiskt parti är "en sammanslutning av medborgare som strävar efter att nå politiska mål och som antingen erkänts av eller inrättats i enlighet med rättsordningen i minst en medlemsstat". En partipolitisk allians är "ett strukturerat samarbete mellan minst två politiska partier". Ett europeiskt parti är "ett politiskt parti eller en partipolitisk allians med en stadga som har registrerats hos Europaparlamentet i enlighet med de villkor och förfaranden som anges i denna förordning".

Av övriga artiklar behandlar artikel 7 olika slags kostnader, exempelvis för administration. Artikel 6 upprepar lydelsen från Nicefördraget att budgetmedlen "inte får utnyttjas för att direkt eller indirekt finansiera nationella politiska partier".

Enighet kunde inte uppnås vid rådsmötet. Oenigheten avsåg framför allt tre frågor. I första hand prövningen av partiernas respekt för demokratiska principer. Dessutom tröskeln för finansiering i form av antalet medlemsstater i vilka ett europeiskt parti måste vara etablerat. Slutligen förbudet mot eller begränsningen av vissa typer av donationer. Ordföranden konstaterade meningsskiljaktigheterna och skulle inleda bilaterala diskussioner med sikte på en möjlig lösning före årets utgång. Dossiern gick tillbaka till Coreper och rådsarbetsgruppen för fortsatt beredning på denna nivå. Den permanenta rådsarbetsgruppen har sin egen strategi och är relativt sluten, liksom

Coreper som arbetsgruppen lyder under. Den politiska nivån är inte nödvändigtvis inblandad och det kan vara svårt för utrikesministrarna att inta en position som går emot tjänstemännen.

Enligt uppgift var frågan uppe till överläggningar i femton möten i rådsarbetsgruppen, sex möten i Coreper, och därtill i rådet (PES 2001). Förhandlingarna körde fast och det stod klart att motsättningarna mellan ett antal regeringar inte gick att överbrygga. Ordförandeskapet avbröt sina överläggningar i början av december. Inför allmänna rådets möte 10–11 december 2001 var bland annat frågan om donationer fortfarande olöst och inte heller nu kom man fram till en slutlig lösning.

Mycket tyder på att ansträngningarna att nå en uppgörelse framför allt föll på frågan om donationer, där ordförandeskapet alltså inte lyckades komma fram till en överenskommelse. Frågan är komplicerad eftersom de nationella praktikerna skiljer sig åt. Regler för godtagandet av donationer och sponsorskap sträcker sig från ett förbud till en i det närmaste fullständig frånvaro av sådana regler. Den tyska delegationen var beredd att godta att donationer och sponsring kopplas till maximibelopp och genomskinlighet, medan den franska delegationen var för ett förbud. I denna fråga förelåg alltså oenighet mellan Tyskland och Frankrike.

En annan besvärlig fråga var den om veriferingen av ett partis demokratiska natur. De österrikiska och italienska regeringarna motsatte sig en mekanism som skulle kunna leda till att ett europeiskt politiskt parti avregistreras med motiveringen bristande respekt för demokratiska principer. Beträffande just dessa regeringar förelåg internt tryck från FPÖ respektive Lega Nord. Frågan var svår att hantera för den österrikiska regeringen då dess ståndpunkt skulle kunna tolkas som ett erkännande av att FPÖ faktiskt inte uppfyllde grundläggande demokratiska kriterier.

Den österrikiska regeringen motsatte sig förslaget från det belgiska ordförandeskapet om en tröskel motsvarande 5 % stöd i europeiska, nationella eller regionala val i minst tre medlemsstater. Den österrikiska regeringen hade ursprungligen föreslagit en medlemsstat och slutligen två medlemsstater. I början av december klargjorde den österrikiska delegationen att den kunde gå med på tre medlemsstater på villkor att reglerna om verifisering av den demokratiska naturen togs bort från stadgan. Det var känt i breda kretsar att både förslaget om tröskeln på två medlemsstater och det om att stryka veriferingen var oacceptabla för den stora majoriteten. Därför är det en rimlig slutsats att stadgan också blockerades av den österrikiska regeringen och mer precist av Jörg Haiders FPÖ.

Det fanns olika uppfattningar om skuldbördan till att förhandlingarna bröt samman och mönstret är partipolitiskt. PES (2001) lade skulden på "two right wing government parties", underförstått de italienska och österrikiska, i kombination med omöjligheten att komma till en överenskommelse om donationer och sponsring. I en plenardebatt i Europaparlamentet den 10 december 2001 hävdade PES-gruppen att den österrikiska regeringen var det huvudsakliga problemet. Vidare betonades behovet av att finna en lösning på frågan om gåvor och sponsring. Under debatten anklagade å sin sida ordföranden för EPP-ED-gruppen, Hans-Gert Pöttering, två PES-regeringar (den tyska och den franska) för att blockera stadgan.

Den belgiske premiärministern berörde, enligt en intervjuperson, frågan när han på besök i Paris träffade premiärministern Lionel Jospin och presidenten Jacques Chirac. För Chirac torde det ha varit angeläget att göra en markering med hänsyn till de anklagelser om att ha tagit emot illegalt ekonomiskt stöd som riktats mot honom och hans parti.

Tyskarna bidrog också till att blockera ett beslut och det av olika skäl. Ett inrikespolitiskt skäl var att man beförde att ett beslut skulle kunna användas mot det egna systemet. Det gäller främst reglerna för partifinansiering. Dessa regler har setts över och preciserats i ljuset av skandalerna kring CDU. Alltjämt är privata donationer tillåtna men det ställs striktare krav på öppen redovisning. Ett annat skäl bakom den tyska ståndpunkten var att man såg förslaget från det belgiska ordförandeskapet som en dålig kompromiss.

I det tyska fallet spelade SPD och dess internationelle sekreterare en aktiv roll. Samordning ägde rum med regeringen, såväl med förbundskanslerns kansli som med utrikesdepartementet. Enligt vad som också framkom i intervjuer fick den tyska regeringen "fri hand" av den kristdemokratiska oppositionen för att komma fram till en överenskommelse.

Det kan ha varit en medveten förhandlingsstrategi från tysk sida att inte nu ställa sig bakom en kompromiss utan i stället avvakta tills en mer genomgripande uppgörelse kunde bli möjlig. En sådan uppgörelse skulle kunna bidra till utvecklandet av ett partisystem på europeisk nivå enligt tysk modell och därmed till upprättandet av ett slags europeisk partistat. En sådan tolkning innebär att sammanbrottet i förhandlingarna egentligen passade den tyska regeringen ganska väl.

Däremot hade exempelvis den brittiska regeringen all anledning att vara för en snar kompromiss eftersom det sedan skulle bli ett annorlunda beslutsförfarande och medbeslutande mellan rådet och Europaparlamen-

tet. Man kunde befara ett beslut med mer långtgående konsekvenser. Också den svenska regeringen torde ha hyst sådana farhågor.

Trots de avsevärda ansträngningarna från det belgiska ordförandeskapets sida kunde förhandlingarna alltså inte resultera i ett interimbeslut. Det fanns principiella invändningar. Därutöver fanns det anledning att skjuta på frågan till dess att Nicefördraget trätt i kraft och då det skapats en ny och otvetydig rättslig grund. Inom befintliga Europapartier såg man med oro på en eventuell kompromiss som skulle kunna göra det alltför lätt att bilda europeiska politiska partier. Ett incitament utgjordes av lockelsen att komma i åtnjutande av budgetmedlen.

Inom PES (2001) beklagade man å ena sidan att det belgiska ordförandeskapet gav upp ansträngningarna att uppnå enhällighet om en europeisk partistadga. Enligt PES analys fanns det behov av att skapa klarhet i fråga om de europeiska politiska partiernas status, liksom om öppenheten och ansvaret organisatoriskt och finansiellt. Å andra sidan konstaterades att ordförandeskapets förslag hade blivit urvattnade, särskilt vad gäller tröskeln för erkännande och finansiering. Det gjordes rent av gällande att ”icke-beslutet skapar en chans till en överenskommelse på en bättre grund i den nära framtiden”. När det inte längre är enhällighet som gäller blir det lättare att nå ett slutresultat enligt denna analys. Att enhällighetskravet försvinner välkomnas eftersom det gör det möjligt att nå en överenskommelse bland en konstruktiv majoritet och samtidigt isolera ”extrema och euroskeptiska krafter”. PES förväntade sig att både revisionsrätten och Europaparlamentet skulle hålla uppe trycket på rådet att komma till en överenskommelse om stadgan. Under 2002 skulle PES vidta en serie aktiviteter syftande till att främja framtida beslut om stadgan. Dessa aktiviteter avsåg relationer till PES-medlemmar i både parlamentet och kommissionen, liksom stärkt samarbete med de andra fyra befintliga Europapartierna.

PES-ordföranden Robin Cook tog avstånd från det belgiska ordförandeskapets förslag av två skäl (PES 2001). För det första, den låga tröskeln för att bli erkänt som ett europeiskt politiskt parti. Detta skulle uppmuntra till partibildning av finansiella skäl och utan att ha en representativ karaktär på EU-nivå. PES yrkade på en tröskel på minst en tredjedel av medlemsstaterna. För det andra, övergångsperioden bedömdes som alltför kort. PES skulle behöva flytta från Europaparlamentet och införskaffa nya lokaler och, helt eller delvis, ny personal.

I en intervju framhöll Antony Beumer, generalsekreterare i PES, att den slutliga kompromissen var urvattnad och ett steg bakåt. Han noterade

samtidigt att det belgiska ordförandeskapet var tvunget att hantera det på det viset för att nå en kompromiss. Om det skall räcka med att vara representerat i tre eller rent av två medlemsstater handlar det inte om Europapartier alls. Enligt Beumer är det också i de politiska gruppernas intresse att det finns partier som för samman ”hela nätverket”.

Nya initiativ

Efter att Nicefördraget ratificerats i samtliga medlemsstater togs det nya initiativ i enlighet med den nya partiartikeln i fördraget. Europaparlamentariker och ledande företrädare för Europapartierna låg i startgroparna.

I en presentation av arbetsplanen för PES under 2002–2004 noterar Robin Cook och Antony Beumer behovet av en partistadga för att stärka PES effektivitet och synlighet liksom behovet av interna organisatoriska reformer (PES 2002a). Ny personal måste rekryteras och nya lokaler införskaffas någonstans utanför Europaparlamentet. I och med utfallet i den andra folkomröstningen på Irland i oktober 2002 kunde Nicefördraget träda i kraft inom en snar framtid och en europeisk partistadga förväntades vara på plats 2003 eller 2004. Därmed skulle PES och dess motsvarigheter få ”en oberoende existens”.

I ett så kallat *position paper* framhåller PES (2002b) att ”principen om deltagardemokrati” kommer att leda till att ”Unionen erkänner nyckelrollen för europeiska politiska partier i att bilda och representera allmän opinion.” Detta var en prioritering bland många andra för PES i konventet om EU:s framtid.

I intervjun med Antony Beumer i början av december 2002 nämnde han att frågan hade koppling till konventet. Han betonade att dessa partier behövs för att åstadkomma en europeisk demokrati och för att politiska familjer skall komma samman. Han bekräftade att det pågick ”viss aktivitet”, med inblandning av rådet och kommissionen och med sikte på en överenskommelse 2003. Enligt Beumer fanns det förslag som ännu inte var helt utarbetade och färdiga. Han förutsåg att vissa länder kommer att inta nya positioner och att utfallet kan bli att donationer blir tillåtna, något som diskuterades i rådsarbetsgruppen. Ambitionen var att få de nya reglerna att gälla 2004, i tid för Europaparlamentsvalen. Beumer framhöll att hanteringen av frågan ”följer ett visst spår” (”follows a certain path”). Han önskade en rejäl debatt i Europaparlamentet till skillnad från förra gången då ärendet hastades igenom. Slutligen underströk Beumer att det

finns Europaparlamentariker som helt delar hans syn vad gäller behovet av en stadga.

En av dessa Europaparlamentariker är den tyske socialdemokraten Jo Leinen. Han har varit mycket aktiv också vad gäller frågan om europeiska politiska partier och deras reglering. Han arbetade nära det belgiska ordförandeskapet men förväntades vara lojal mot den tyska regeringen. I en intervju, likaledes i början av december 2002, bekräftade också Leinen att frågan var föremål för diskussion och framhöll att det finns en "tydlig vilja" att ha ett resultat vid slutet av 2003 och en "ny stadga" i kraft 2004. Det krävs "en klarare finansiell situation" för att undvika denna debatt under valkampanjen 2004. Leinen noterade att österrikiska FPÖ och italienska Lega Nord utövade påtryckningar. De skulle kunna bilda ett Europaparti, eventuellt tillsammans med en "populist" som Roland Schill, inrikesministern i Hamburg. PES var emot kompromissförslaget och "sa nej" eftersom kompromissförslaget skulle leda till "fragmentering" och vi skulle kunna få 25 Europapartier, enligt Leinen. I fråga om finansiering är exempelvis i Belgien, Frankrike och Portugal "privata pengar till och med förbjudna i lag" medan så inte är fallet i Tyskland. Om privata medel inte tillåts på EU-nivå måste "budgetlinjen" höjas. Det är dyrare med partiarbete på Europainivå i och med behovet av översättningar etc. Leinen nämnde att en politiker som Berlusconi skulle kunna överföra pengar för att grunda partier i andra länder, exempelvis i Estland eller i Slovenien. Leinen förväntade sig en "snar konsensus" om definitionen av ett europeiskt parti och om ett "högre tak", en fjärdedel av medlemsstaterna. Däremot var Tyskland alltjämt för privata donationer medan Frankrike var emot. Om sådana inte blir tillåtna måste budgetlinjen höjas, enligt Leinen, som noterade att det belopp på sju miljoner euro som kommissionen föreslagit måste fördubblas. Enligt förslaget skulle 15 % tillfalla alla och 85 % fördelas i enlighet med valresultatet och antalet Europaparlamentariker. Leinen förutsåg att andra kommer att vilja bilda Europapartier, däribland regionalisterna och nationalisterna, utöver PES, EPP, ELDR och EFGP. Ett nytt kommissionsförslag var att vänta under den grekiska ordförandeskapsperioden. Att säga nej till en partistadga vore att säga nej till europeisk demokrati, enligt Leinen.

ELDR:s samordnare i konventet var den brittiske liberaldemokraten Andrew Duff; federalist liksom Leinen. På en intervjufråga om förslaget rörande en stadga för europeiska politiska partier svarade Duff att det är "fortfarande möjligt". Vid tidpunkten för intervjun, i december 2002, var

det fortfarande alldeles "för tidigt" att ta upp denna fråga i konventet, enligt Duff. Han hävdade emellertid att så kommer att ske. Det gjorde det också.

I början av april 2003 presenterade konventets presidium artiklarna om "unionens demokratiska liv" (CONV 650/03). Den föreslagna artikeln (35a) om Europapartierna har följande lydelse: "De politiska partierna på europeisk nivå skall bidra till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja." Värt att notera är att orden "viktiga som en integrationsfaktor" därmed strukits. Några av konventets ledamöter föreslog att dessa ord skulle stå kvar och tas med i konstitutionen. Bland andra ändringsförslag kan noteras att såväl den svenske statsministerns företrädare Lena Hjelm-Wallén som moderaten Göran Lennmarker, som utsetts av den svenska riksdagen, föreslog en strykning av orden "att skapa ett europeiskt medvetande" (CONV 670/03).¹⁴ I det utkast till konstitution som presidiet presenterade i slutet av maj 2003 var lydelsen i artikeln (I-45.4) något modifierad: "De politiska partierna på europeisk nivå bidrar till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja" (CONV 724/03). Efter ytterligare en liten ändring är lydelsen i konventets slutprodukt som följer: "De politiska partierna på europeisk nivå bidrar till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att ge uttryck för unionsmedborgarnas vilja" (CONV 850/03, artikel 45). Denna artikel ingår i utkastets första, mer principiella, del. I den tredje delen, Unionens politik och funktion, återfinns själva regelverket i artikel III-233: "Regler för sådana politiska partier på europeisk nivå som avses i artikel I-45.4, särskilt bestämmelser om deras finansiering, skall fastställas i europeiska lagar."

Inom EPP:s konventsgrupp presenterades i november 2002 inget mindre än ett utkast till en konstitution (EPP 2002b). Uppläggningsen följer det fördragsutkast som konventionspresidiet lade fram i slutet av oktober 2002 (CONV 369/02). En artikel (12) i EPP-utkastet berör politiska partier på unionsnivå i överensstämmelse med artikel 191 i fördraget. I en artikel (102:3) längre fram i utkastet utvecklas partiartikeln. Där anges att de politiska partierna internt skall vara organiserade "på demokratisk grund" och att de skall "nominera sina kandidater till Europaparlamentet enligt demokratiska procedurer". En särskild rättsakt skall lägga fast de styrande "regleringarna" för politiska partier på europeisk nivå och "särskilt reglerna med avseende på deras finansiering". I kapitlet om Europeiska kommissionen föreslås att den kandidat som rådet för fram som ordföran-

de måste ha stöd av en absolut majoritet av Europaparlamentets ledamöter. Detta omdiskuterade förslag hade också varit föremål för långa diskussioner under EPP:s kongress i Estoril i oktober 2002. I kongressdokumentet "A Constitution for a Strong Europe" nämns att den nya proceduren skulle ge europeiska politiska partier "möjligheten att presentera sina egna kandidater inom ramen för Europavalskampanjen".¹⁵ EPP:s ordförande Wilfried Martens hävdar att en sådan ordning är en förutsättning för att få till stånd "genuina europeiska partier".¹⁶

EPP pressade på för att försöka nå en slutlig uppgörelse om partistadgan. Parlamentsgruppens generalsekreterare Klaus Welle emotsåg ett "nytt initiativ" från kommissionen. Gruppens ordförande Hans-Gert Pöttering hade diskuterat frågan på "bilateral grund" med kommissionens ordförande Romano Prodi med syfte att "få igenom principerna". Pöttering hade också ett möte med Alain Juppé, ledaren för det franska regeringspartiet, då bland annat denna fråga skulle tas upp.

Det spanska regeringspartiet Partido Popular är en av de mäktigaste medlemmarna i EPP. Det spanska ordförandeskapet första halvåret 2002 förhöll sig avvaktande i partifrågan just för att invänta den andra irländska folkomröstningen om Nicefördraget i oktober 2002. Detta var man överens om inom EPP, enligt Klaus Welle. Den spanska regeringen skall ha framfört i rådet att såvida det inte fanns indikationer på att en överenskommelse kunde nås skulle "kuvertet överlämnas oöppnat till danskarna" (PES 2001). Andra halvåret 2002 höll den danska regeringen i ordförandeklubban. Dess överordnade prioritet rörde utvidgningen. Inte desto mindre tog det danska ordförandeskapet upp partifrågan i rådskretsen under november 2002 i syfte att "sondera terrängen" (som det uttrycks i en konfidentiell promemoria).

Nicefördragets ikraftträdande innebar att en ny rättslig grund och beslutsprocedur skulle tillämpas. En ny möjlighet uppstod därmed att försöka enas kring en långsiktig lösning för att lösa ut detta problem en gång för alla. Det fanns stora förhoppningar om att kunna avsluta denna dossier med hänsyn till den nya rättsliga grunden. Ärendet fanns med i det grekiska ordförandeskapsprogrammet för första halvåret 2003. Frågan om stadgan och finansieringen av europeiska politiska partier stod på den preliminära dagordningen för ett möte mellan utrikesministrarna i juni.

Vid utarbetandet i kommissionen av ett nytt, reviderat förslag beaktades den förestående utvidgningen av medlemskretsen, vilken inverkar på tröskeln för att kunna bilda ett europeiskt politiskt parti. Dessutom hade man

att beakta ett förslag om donationer från Europaparlamentet. Kommissionen var företrädd vid ett seminarium som anordnades i Europaparlamentet den 28 januari 2003.¹⁷ Seminariet arrangerades av de politiska grupper som förhåller sig positiva till en partistadga och därmed till ett regelsystem för Europapartier. Seminariet skall ses som ett led i opinionsbildningen för denna sak, och som en strävan efter en bred enighet bakom stadgan.

Med anledning av Nicefördragets ikraftträdande i februari 2003 aviserade kommissionen att ett nytt förslag skulle presenteras i fråga om europeiska politiska partier (Europeiska kommissionen 2003a). Förslaget lades fram den 19 februari 2003 (Europeiska kommissionen 2003bc; se även Bulletin Quotidien Europe, 20 februari 2003; EurActiv, 19 februari 2003; Financial Times, 18 februari 2003). Beträffande omfattningen av det finansiella stödet höjdes beloppet från 7 till 8,4 miljoner euro. Liksom i tidigare förslag skall 15 % av det totala beloppet fördelas till samtliga erkända Europapartier och 85 % i proportion till mandatfördelningen efter Europaparlamentsvalen. Fortfarande gäller att minst 25 % av varje Europapartis budget måste vara "autonom" finansiering, dvs. från andra källor än EU-budgeten. Tröskeln för att komma i fråga för finansiellt stöd sätts till valda medlemmar från minst en tredjedel av medlemsstaterna eller erhållande av minst 5 % av rösterna i det senaste Europaparlamentsvalet i minst en tredjedel av medlemsstaterna. Det europeiska politiska partiet måste dessutom ha erhållit status som juridisk person i den medlemsstat där det har sitt säte. Anonyma donationer skall inte vara tillåtna, inte heller donationer från de politiska grupperna i Europaparlamentet. Däremot tillåts donationer från ett politiskt parti som ingår i Europapartiet. Omvänt får inte medel som tilldelas europeiska politiska partier användas för direkt eller indirekt finansiering av nationella politiska partier (i enlighet med den särskilda förklaringen i Nicefördraget). Förslaget innehåller kända skrivningar och definitioner, exempelvis av vad ett europeiskt politiskt parti är för något.¹⁸ Nu finns en inledande hänvisning till stadgan om grundläggande rättigheter. Intressant att notera är också att kommissionen i sin inledande förklaring framhåller att förslaget bygger på det "konstruktiva arbete" som redan genomförts i kommissionen, Europaparlamentet och rådet i samband med interimsförslaget och att det nya förslaget integrerar den "konsensus" som då uppnåddes (Europeiska kommissionen 2003c).

I Europaparlamentet utsågs inte oväntat Jo Leinen till föredragande i ärendet på uppdrag av utskottet för konstitutionella frågor. Han presente-

rade det första utkastet till betänkande i mars och det andra i april 2003 (Europaparlamentet 2003a). Därefter levererade utskottsledamöter ändringsförslag, varav flera berörde risken för diskriminering och fördelningen av finansieringen (Europaparlamentet 2003b). Leinens slutliga förslag är daterat 21 maj 2003 (Europaparlamentet 2003c). Dagen innan antog konstitutionsutskottet utkastet med rösterna 20 mot 8 (ingen avstod). Efter ministerrådets möte var det så dags för voteringen, den första läsningen, som ägde rum den 19 juni. 345 ledamöter röstade för, 102 emot, medan 45 lade ned sina röster, däribland de svenska moderaterna.

Efter den första behandlingen och voteringen i Europaparlamentets plenum var det upp till rådet att ta slutlig ställning och nu var det alltså kvalificerad majoritet som gällde som beslutsregel. Om rådet och parlamentet inte hade kommit överens skulle ärendet bli föremål för förhandlingar i förlikningskommittén. Ett beslut togs emellertid på mötet med rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser i Luxemburg den 16 juni 2003. Det grekiska ordförandeskapet lyckades till slut sy ihop en kompromiss och kom i åtnjutande av mycket beröm för detta resultat, bland annat vid dess avrapportering i Europaparlamentet i Strasbourg. En uppgörelse nåddes tack vare den nya beslutsregeln, dvs. kvalificerad majoritet. Fortfarande fanns det nämligen invändningar från några regeringar och enligt uppgift röstade Danmark, Italien och Österrike emot uppgörelsen. Ett flertal möten hade hållits på tjänstemannanivå i rådets särskilda arbetsgrupp och i Coreper för att försöka finna bredast möjliga stöd för en slutlig uppgörelse.

Innan det nya förslaget presenterades i februari 2003 riktade kommissionen en förfrågan till medlemsstaterna. Medlemsstaternas ställningstaganden beskrevs som i huvudsak oförändrade. Frankrike, stött av Belgien, stod fast vid ståndpunkten att donationer till partier från företag och juridiska personer är oacceptabla. Dessa båda medlemsstater skulle om nödvändigt kunna övertygas genom ett ”ännu striktare system för granskning av donationer från företag ...”. Denna hållning visade sig vara oförenlig med den danska. Danmark, som tidigare varit mer lågmält i framförandet av sina invändningar, vidhöll att sådana donationer är nödvändiga för partiernas blotta överlevnad. En maximal öppenhet måste emellertid garanteras. Tyskland beskrevs som flexibelt i fråga om tröskelnivån men fortsatt tveksamt till klausulen om granskning, liksom Italien och Nederländerna. Uppenbarligen mjuknade några regeringar i sin hållning, medan andra hyste invändningar in i det sista. Mest anmärkningsvärt är kanske att Frankrike fick ge sig i fråga om donationer.

Slutuppgörelsen innebar några nyheter i förhållande till det belgiska ordförandeskapets förslag 2001. Utöver att budgetanslaget ökades, med hänsyn till utvidgningen, ändrades gränsen för antalet medlemsstater som ett europeiskt politiskt parti måste vara representerat i för att erhålla finansiering. Även reglerna i fråga om donationer ändrades. Ett europeiskt politiskt parti måste vara representerat i minst en fjärdedel av samtliga medlemsstater för att få ta del av budgetmedlen, som just stannade vid 8,4 miljoner euro. Tilldelade medel får användas för att finansiera valkampanjer till Europaparlamentet. Donationer som uppgår till mer än 500 euro måste offentliggöras men får inte överstiga 12 000 euro. Partiet måste respektera unionens grundläggande principer. Att så är fallet skall granskas av en kommitté bestående av tre ledamöter från vardera parlamentet, kommissionen och rådet. Ett europeiskt politiskt parti behöver inte registrera sina stadgar i Europaparlamentet. Företrädarna för de större parti-grupperna var nöjda med uppgörelsen, medan det alltså fanns ledamöter i de mindre grupperna som var skeptiska eller direkt avvisande (se t.ex. *European Voice*, 19–25 juni 2003).

Den svenska regeringen höll en låg profil och motsatte sig alltså inte uppgörelsen. I EU hade man erinrat om att riksdagen kommer att ha sista ordet i Sveriges fall. Låt oss därmed övergå till en belysning av svenska förhållningssätt i fråga om europeiska politiska partier och den rättsliga grunden.

Fotnoter

- 1 Gullan Gidlund har anlitats som särskild utredare med uppgift att se över reglerna om det statliga partistödet. Huvuduppgiften är, enligt henne själv, att ta ställning till frågan om "offentlighet för valkandidaters och partiers intäkter" och om det behövs lagstiftning på området. Regeringen tillsatte i april 2003 en utredning med uppgift att se över vallagen. Förändringar av densamma skulle också kunna inverka på spelreglerna för de politiska partierna och därmed på partisystemets karaktär.
- 2 Däremot är de finländska politiska partierna föremål för relativt omfattande reglering i parti- och vallagar varför Finland avviker från de skandinaviska länderna i det här avseendet. Se Sundberg (1997).
- 3 I början av 2003 bestämdes efter en rättslig process att CDU skulle betala tillbaka partistödet som uppdagades hösten 1999. Övriga tyska partier stod också anklagade för oegentligheter i fråga om partistöd. I Köln utredde åklagare bidrag från företagare till socialdemokrater, liksom till en ledande CDU-politiker. FDP hade problem med oklarheter kring hur dess förre, nu bortgångne, toppolitiker Möllemann finansierade sin kampanj inför förbundsdagsvalet i september 2002. Dessa händelser innebar förnyade krav på bestämmelser om hur bidrag från privatpersoner och företag skall redovisas för offentligheten.

- 4 Enligt European Voice (24 februari–1 mars 2000) uppskattades att mellan 5 och 10 % av de 35 miljoner euro som de politiska grupperna erhåller från parlamentets budget årligen "ends up in the coffers of pan-European parties". Dessa offentliga medel används för politiska syften, såsom kampanjer och så kallade studiedagar. Enligt samma källa använde EPP omkring 1,74 miljoner euro till kampanjer. Se även European Voice, 30 mars–5 april 2000; Bulletin Quotidien Europe, 31 mars 2000; Financial Times, 31 mars 2000.
- 5 Beteckningen EPP-ED tillkom efter EPP-valet 1999. EPP är kristdemokraterna och ED de konservativa (varav de brittiska och danska konservativa fram till maj 1992 befann sig i EDG).
- 6 Ledningen för ELDR medverkade av okänd anledning inte denna gång.
- 7 Det rapporterades föreligga en överenskommelse om att söka efter "a solid legal and financial basis for their work, and also on cooperating in the field of the democratisation process in Central and Eastern Europe" (EPP News, 22 juni 2001; se även Bulletin Quotidien Europe, 22 juni 2000).
- 8 Den föreslagna texten lyder: "Before [date to be agreed], the Council, acting in accordance with the procedure provided for in Article 251, shall lay down the regulations governing European political parties, in particular the conditions as to their recognition and the rules regarding their funding."
- 9 Martens (2001) noterade med tillfredsställelse överenskommelsen att Nicefördraget "includes a new agreement on a statute for European political parties – something I have been campaigning for for many years. It will mean that the EPP can function as it was intended to when it was founded 25 years ago as a genuine transnational party. That could prove crucial for the whole way in which we conduct European politics in the future."
- 10 Artikeln diskuterades i framtidskonventet. Ett förslag gick ut på att ändra beslutsordningen från enhällighet till kvalificerad majoritet och med krav på Europaparlamentets samtycke.
- 11 Enligt en källa betraktas Ursula Schleicher som en relativt svag Europaparlamentariker och just därför utsedd som föredragande i detta ärende. Enligt samma källa var hon styrd av den tyske generalsekreteraren i EPP-ED-gruppen Klaus Welle. Det finns för övrigt gott om tyskar i inflytelserika ställningar inom såväl gruppen som EPP. Gruppens ordförande Hans-Gert Pöttering är också tysk.
- 12 349 röstade för, 80 emot och 17 lade ned sina röster. Det föreslogs 25 tillägg ("amendments") varav kommissionen antog 16 helt och hållet och fyra delvis. Europaparlamentet 2001.
- 13 Utöver definitionen var särskilt tröskelgränsen omstridd. Först föreslogs att gränsen skulle sättas till en fjärdedel av medlemsstaterna men kompromissen som gjordes innebar att gränsen justerades till en tredjedel.
- 14 Ett annat svenskt ändringsförslag, med Lena Hjelm-Wallén som förstanamn, gick ut på att klargöra antagandet av regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering.
- 15 Se EPP (2002b), paragraf 47: "This would give European political parties the opportunity to present their own candidates in the framework of the campaign for European elections. It would ensure a more personalised election campaign and increase democratic control and support of the European Commission."
- 16 "The present political parties will be genuine European parties only when they

are able to nominate a candidate for the presidency of the European Commission” (citerat efter European Voice 2003).

- 17 John Fitzmaurice företrädde kommissionen i detta ärende. Han arbetade under många år med frågan och var ansvarig för kommissionens relationer till Europa-parlamentet.
- 18 Ett europeiskt politiskt parti definieras som ”a political party or alliance of political parties with a statute registered with the European Parliament in accordance with the conditions and procedures laid down in this Regulation.”

3. Svenska förhållningssätt¹

Frågan om europeiska politiska partier och regleringen av dessa har förbi-setts i svensk debatt. Trots att frågan var föremål för diskussion i EU-institutionerna under den svenska ordförandeskapsperioden första halvåret 2001 ägnades den ingen uppmärksamhet. Frågan var nedtonad och nedprioriterad av den svenska regeringen och drevs inte heller av riksdagspartierna. Innan vi flyttar över till riksdagsarenan skall vi bekanta oss med den svenska ståndpunkten. Oavsett om den ville eller ej så var regeringen förr eller senare tvungen att utarbeta en sådan ståndpunkt, åtminstone på tjänstemannanivå. Det skedde under den efterföljande belgiska ordförandeskapsperioden och senare, första halvåret 2003, under den grekiska. Den svenska ståndpunkten är principiellt intressant både i sina delar och som helhet.

Regeringen

Intuitivt kunde man förvänta sig att den svenska regeringen skulle ha stora betänkligheter att ställa upp på att konstitutionellt erkänna och reglera europeiska politiska partier. Likväl ställde sig den svenska regeringen bakom den nya partiartikeln i Nicefördraget. Då det rörde sig om en regeringskonferens krävdes enhällighet. Regeringen utnyttjade alltså inte sin vetorätt trots den tveksamhet som uppenbarligen fanns bland svenska politiker, inte minst i riksdagen som vi skall se nedan. Den svenska ståndpunkten var förvisso avvaktande och skeptisk, även om det inte fanns en enhetlig ståndpunkt utan snarare vissa motsättningar. Likaså inom enskilda politiska partier, i den mån det över huvud taget finns en utmejslad ståndpunkt i en sådan här fråga. Den kan upplevas som teknisk och avlägsen och lämpar sig inte särskilt väl för opinionsbildning och för att vinna väljarstöd. Snarare tvärtom. Under ordförandeskapsperioden hade regeringen i alla fall inget starkt intresse av att lyfta fram frågan och driva igenom ett beslut. Också denna institutionella och konstitutionella fråga fick belgarna gärna ta hand om. Det fanns förvisso en oro bland svenska rege-

ringsföreträdare för vad den federalistiskt sinnade belgiska regeringen skulle hitta på i framtidsdebatten i dess helhet.

Det svenska ordförandeskapet fick kritik för att ha försummat att driva fram en överenskommelse i rådet. Den tyske socialdemokratiska Europaparlamentarikern Jo Leinen framförde sådan kritik och då särskilt med hänsyn till budgeten för kommande år (Bulletin Quotidien Europe, 23 juni 2001).² I intervjun sade Leinen att det svenska ordförandeskapet "gjorde ingen ansträngning" vilket innebar att det inte skedde något framsteg i frågan. Enligt Leinen sade statssekreterare Lars Danielsson i Europaparlamentets konstitutionsutskott att "detta inte är vår prioritet" ("this is not our priority").³ Enligt Leinen är Sverige bra på utvidgning och miljö men "dåligt på europeiska stadgor" ("bad in European statutes"). Det tycks vara en vanlig uppfattning i Europaparlamentet.

I juni 2001 drog det svenska ordförandeskapet tillbaka punkten om europeiska politiska partier och deras finansiering från dagordningen inför ett möte med allmänna rådet. Enligt uppgift låg två anledningar bakom denna åtgärd (Bulletin Quotidien Europe, 23 juni 2001). Dels kunde ordförandeskapet konstatera att ett flertal frågor var olösta och då med anledning av skilda politiska traditioner i medlemsstaterna. Dels hade kommissionen ännu inte till rådet vidarebefordrat sitt reviderade förslag i beaktande av Europaparlamentets ståndpunkt efter voteringen där. Det får vara osagt om detta var en bekväm undanflykt för att slippa ta itu med frågan eller ej. Den svenska regeringen prioriterade alltså helt andra saker.

Den svenska hållningen kan beskrivas som reaktiv och själva reaktionen som relativt senkommen. Det togs uppenbarligen inga egna initiativ i denna fråga bortsett från det rutinarbete som utfördes på tjänstemannanivå. Frågan bereddes av en tjänsteman vid den ständiga representationen i Bryssel, närmare bestämt Håkan Jonsson. Han var i kontakt med både generalsekreteraren i PES, Antony Beumer, och generalsekreteraren i EPP-ED-gruppen, Klaus Welle.

Tillsammans med en annan medlemsstat, okänt vilken, avlade den svenska regeringen en generell reservation mot hela förslaget. Detta framgår av den regeringspromemoria som utarbetades efter att kommissionen lagt sitt förslag till förordning i februari 2001 (Regeringens promemoria 2000/01:134).⁴ Också den svenska ståndpunkten tog i beaktande den särskilda rapporten från revisionsrätten om finansiering av europeiska politiska partier. Det fanns nu tillfälle att klargöra vilka regler som skall tillämpas för finansieringen av dessa, liksom förhållandet mellan dessa partier

och grupperna inom parlamentet. En annan utgångspunkt är konstaterandet att artikel 191 i Amsterdamfördraget inte räcker som rättslig grund för att vidta åtgärder. Det erinras också om att kommissionens förslag går ut på att underlätta för europeiska politiska partier att uppfylla den roll som tillskrivs dem i fördraget.

I promemorian redogörs för gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa. Det handlar bland annat om det offentliga partistödet. Slutsatsen var att förslaget inte påverkar ”de svenska reglerna om partistöd”. Regeringen ”välkomnar” rent av kommissionens förslag till förordning då en sådan ”torde kunna skapa klarhet i Europaparlamentets partigrupper och deras moderpartiers verksamhet. Förslaget är en förutsättning för att ge liv åt artikel 191. Det torde även kunna bidra till att öka det låga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet.” I denna promemoria rättfärdigas också beslutet att inte inlägga veto mot den nya partiartikeln: ”Sverige accepterade den nya lydelsen av artikel 191 eftersom den inte påverkar våra egna nationella partier. Inte heller det nu lagda förslaget får påverka våra nationella partier, varken direkt eller indirekt.” I fråga om finansieringen framförs ”kravet på budgetneutralitet ...”. Det konstateras att kommissionens förslag är ett provisorium. Det finns ingen invändning mot lydelsen i artikel 1, vilken definierar ett europeiskt parti. Beträffande artikel 3 efterlyses ett klargörande av vad som menas med ”avdelningar på nationell nivå” (”national components” i den engelska versionen av förslaget). Vad gäller den rättsliga grunden och beslutsförfarandet hänvisas i promemorian till artikel 308 i EG-fördraget.

I en faktapromemoria från regeringen kommenterades ärendets behandling och förhandlingsläget inför allmänna rådets möte i slutet av oktober 2001. Sverige hade alltså sedan tidigare avgivit en generell granskningsreservation mot hela förslaget. Denna reservation hade bland annat sin grund i att ”delar av den föreslagna stadgan bygger på principer som skiljer sig från dem som sedan länge tillämpats i Sverige på partistöd”. Å andra sidan noterades att en jämförelse i första hand kanske bör göras med det gällande systemet för finansiering av de europeiska partierna. Det handlar om ett system som är utan lagstöd och som kraftigt kritiserats av revisionsrätten. Det framhölls vidare att det aktuella förslaget var avsett att endast gälla fram till dess att Nicefördraget trätt i kraft. Inte desto mindre framhölls att det får anses ”troligt att det i hög grad kommer att vara styrande för hur en ny statut kommer att se ut”. Rekommendationen var att Sverige vid rådsmötet den 29 oktober 2001 inte ensamt bör motsätta

sig förslaget och i ett sådant läge släpper sin generella granskningsreservation. Sverige bör notera ”att förslaget om granskning av partier som villkor för partistöd är främmande från ett svenskt perspektiv, men inte motsätta sig förslaget”. Sverige kunde acceptera ordförandeskapets förslag på en nedre gräns på minst tre medlemsstater som villkor för att bli erkänt som ett europeiskt politiskt parti. Sverige borde vidare acceptera ordförandeskapets förslag om donationer. En annan punkt gäller kravet på rättskapacitet, ett krav som strukits på ordförandens förslag. Därmed föreskrivs inte längre huruvida medlemsstaterna skall tillerkänna de europeiska politiska partierna rättskapacitet eller ej. Det blir i stället upp till de europeiska politiska partierna själva att skaffa sig status som juridisk person (t.ex. genom att registrera sig i en av medlemsstaterna). I fråga om inställningen till EU hade en medlemsstat föreslagit ett förtydligande om att partistöd skall utbetalas oavsett partiernas grundläggande inställning till EU, något som Sverige kunde stödja. Den svenska regeringen skulle alltså inte ensam ha hindrat en överenskommelse i rådet. Tveksamheten i fråga om granskningen av huruvida ett politiskt parti är demokratiskt eller ej delade regeringen med bland andra de italienska och österrikiska regeringarna, om än av olika skäl.

I samråd med EU-nämnden förtydligade dåvarande utrikesministern Anna Lindh den svenska regeringens ståndpunkt, efter att hon fått ordet av nämndens ordförande Sören Lekberg:

Tack! Detta har varit en väldigt omdiskuterad fråga. Det är ingen helt igenom lyckad lösning vi ser framför oss nu heller, men vi menar att det är en förbättring jämfört med dagens system, även om det förslag till stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier som nu diskuteras inte helt står i överensstämmelse med vad vi skulle vilja se och principer som vi har i Sverige. Det är en tillfällig lösning som avses gälla fram till dess att Nicefördraget träder i kraft.

Det här innebär att vi skulle acceptera ordförandens förslag om donationer och att tre medlemsstater ska ingå för att man ska kunna kvalificera sig för partistöd.

Vi tycker egentligen fortfarande att förslaget om granskning av partier som villkor för partistöd är främmande från vårt perspektiv. Däremot är de tidigare skrivningarna, som satte upp olika krav, borta. T.ex. kunde EU-kritik och annat läsas in. Därmed menar vi att detta är bättre än de tidigare förslagen. Det är bättre än systemet som det fungerar i dag. Det finns en rättsgrund. Det är ett tillfälligt stöd. Därmed menar vi att vi inte bör gå emot detta förslag.⁵

Utrikesministern framträdde ånyo i EU-nämnden i november 2001.⁶ Hon återrapporterade muntligen från ovannämnda rådsmöte. Anna Lindh kunde konstatera att det inte nåtts någon enighet om europeiska politiska partier. En ny fråga hade dykt upp ”som en stor stötesten”, nämligen frågan om donationer ”som blev oerhört kontroversiell”. Utrikesministern noterade att ärendet gått tillbaka till Coreper och att det strukits från dagordningen för det förestående mötet i allmänna rådet men skulle kunna komma upp på mötet den 10 december. Hon nämnde också att ingen vid det förra rådsmötet hade ifrågasatt den rättsliga grunden. För svar på denna punkt lämnade utrikesministern senare över ordet till rättschefen Anders Kruse. Han noterade att rådets rättstjänst haft en annan uppfattning än kommissionen och Europaparlamentets jurister. Därefter redogjorde han för den svenska hållningen: ”För Regeringskansliets del kan jag inte riktigt se något problem med att använda artikel 308 som rättslig grund när det nu inte finns någon annan. Politiska partier omnämns i fördraget och är ju en välkänd och nödvändig företeelse. Jag skulle bli rätt förvånad om domstolen inte accepterade den rättsliga grunden för en rättsakt på det här sättet.”

I den förhandlingssituation som uppstått befann sig också den svenska regeringen i något av ett dilemma. Det strategiska valet stod mellan att ställa sig bakom ett förslag nu eller att avvakta och riskera ett ännu sämre utfall. Efter att Nicefördraget trätt i kraft skulle ärendet bli föremål för en annan beslutsprocedur. Med kvalificerat majoritetsbeslut i rådet kan emellertid en nationell ståndpunkt bli en minoritetshållning.

Vid utrikesministermötet den 16 juni 2003 ställde sig alltså den svenska utrikesministern bakom den kompromiss som det grekiska ordförandeskapet lade fram. Inför mötet var det sedvanligt samråd mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd. Som ett led i detta samråd sammanställdes, liksom under 2001, en ministerrådspromemoria (se Sveriges riksdag, EU-nämnden, Ministerrådspromemoria, 2003-06-06). Där framgår att regeringen ”vill verka för att de utestående frågorna får en lösning så att en förordning kan komma på plats så snart som möjligt. Regeringen stödjer därför ordförandeskapets förslag till kompromisser”. Vid mötet med EU-nämnden representerades regeringen av statsrådet Jan O. Karlsson, som var bekant med frågan från sin tid i revisionsrätten. Regeringen stod enligt statsrådet bakom regleringen: ”De regler som man har kommit fram till förefaller oss mycket rimliga. Vi har varit mycket aktiva i det här arbetet, och vi kan ställa oss bakom dem” (Sveriges riksdag, EU-nämnden, 12 juni 2003).

Regeringen stödde således förslaget om en partistadga och finansiering av politiska partier i EU. Det framgår vidare av den särskilda skrivelsen om europeiska konventet att regeringen välkomnar dess förslag att det redan i första delen av "det konstitutionella fördraget" framgår att "de europeiska politiska partierna spelar en viktig roll för principen om representativ demokrati" (Regeringen, Ds 2003:36, s. 60–61). Riksdagen hade att ta ställning till det som slutligen blev regeringens förhandlingspositioner i regeringskonferensen.

Inför det slutliga avgörandet om partistadgan i EU, första halvåret 2003, erinrade regeringen alltså om att riksdagen kommer att ha sista ordet i Sveriges fall. Det kan vara bekvämt för en regering att på det här viset hänvisa till parlamentet och synpunkter där. Parlamentet kommer in i bilden när en regering skall göra sin preliminära och i alla fall definitiva utfästelse ("commitment") (Martin 2000). Förhandlingsutrymmet är på ett eller annat sätt beroende av den inhemska situationen.⁷ Enligt känt förhandlingsstrategiskt upplägg kunde också den svenska regeringen hänvisa till vissa problem på hemmaplan, närmare bestämt just i riksdagens EU-nämnd. I följande avsnitt flyttar vi över till parlamentsarenan för att titta närmare på hur regeringens ståndpunkt bemöttes av partiernas företrädare i riksdagen. Som vi skall se gav några ledamöter prov på en intressant principiell argumentation.

Riksdagen

Samråd mellan regeringen och riksdagens EU-nämnd ägde rum inför de ministerrådsmöten då frågan om stadga för och finansiering av europeiska politiska partier stod på dagordningen. Regeringspromemorian och den kommenterade dagordningen för allmänna rådets möte i Luxemburg 29–30 oktober 2001 översändes till riksdagen. Där diskuterades frågan i ljuset av subsidiaritetsprincipen och i jämförelser med partireglering på andra håll. Det kunde konstateras att vi i Sverige har en knapp reglering i regeringsformen och ingen särskild partilag. Likaså att det förelåg viss oenighet i EU-nämnden. En tjänsteman i riksdagen har noterat att en "fråga som flera partier, mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen, har uttryckt tveksamhet till i EU-nämnden har rört reglering av politiska partier på EU-nivå" (Hegeland 2002, 36).

Oenigheten framkom vid EU-nämndens möte den 26 oktober 2001.⁸ Då skedde samråd med regeringen om bland annat förslaget till förordning

om stadgar för europeiska politiska partier. Som framgår av ett pressmeddelande: "I EU-nämnden idag uttryckte flera ledamöter tveksamhet till förslaget om förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier. Det gäller bland annat den rättsliga grunden för förordningen och möjligheten förordningen ger till politisk granskning av partierna. En majoritet i nämnden stödde ändå regeringens ståndpunkt att inte motsätta sig det liggande kompromissförslaget."

Majoritetsförhållandet var emellertid oklart och ifrågasattes faktiskt av vice ordföranden, moderaten Lars Tobisson. Han gjorde gällande att "vi tar detta därför att det är ett sådant tryck på oss att göra någonting". Han ifrågasatte den rättsliga grunden och förutsåg att frågan skulle komma att prövas av domstolen av grupper eller individer i Europaparlamentet som blir utan partistöd. Tobisson frågade: "Vad är regeringens ståndpunkt? Har regeringen uppfattningen att det finns en rättslig grund eller inte?" Tobissons invändningar var framför allt av formell natur men han hade också invändningar i sak. Han uttryckte förvåning över de nivåer som anges i förslaget vad gäller donationers storlek och när de skall offentliggöras.

Också vänsterpartisten Lars Ohly framförde formella invändningar. Han var dessutom emot kompromissförslaget och gick därmed emot regeringen. Ohly satte in frågan i ett större författningsperspektiv då han hävdade att förslaget "är främmande för svensk syn på partibildning. Det är en främmande fågel som inte har någonting med demokrati att göra utan som är ett uppifrån byggt system för att skapa en europeisk politisk identitet".

Andra ledamöter gjorde inlägg i debatten, däribland kristdemokraten Ingvar Svensson, som ställde sig bakom förslaget i princip, centerpartisten Agne Hansson och miljöpartisten Marianne Samuelsson. Som vanligt gjorde ordföranden en sammanfattning. Enligt dennes bedömning var en majoritet på samma linje som regeringen, en bedömning som alltså ifrågasattes av vice ordföranden.

Med hänsyn till de kritiska rösterna och till den oklara majoriteten föreslog en av riksdagens tjänstemän att konstitutionsutskottet skulle yttra sig. Enligt uppgift ställde sig konstitutionsutskottets presidium positivt till detta förslag. Detta presidium bestod vid tidpunkten av ordföranden, Per Unckel, och vice ordföranden, Göran Magnusson. EU-nämndens ordförande, Sören Lekberg, motsatte sig enligt samma källa detta förslag. Frågan stannade kvar i EU-nämnden.

Frågan återkom alltså i EU-nämndens sammanträde den 16 november 2001.⁹ I sitt inlägg undrade Lars Tobisson om inte regeringen gjort sig skyldig till "en felbedömning". Han avsåg också denna gång oklarheterna kring donationer och den rättsliga grunden. Vänsterpartisten Willy Söderdahl upprepade synpunkten att det inte finns någon fördragsmässig grund. Han ville veta vilka av riksdagens partier som ställer sig bakom det här eftersom det "inte framgick klart förra gången". Till skillnad från då fanns nu en folkpartistisk röst i frågan, närmare bestämt Karl-Göran Biörsmarks: "Vi från vår sida är positivt inställda till att ha politiska partier på europeisk basis ...". Detta trots vissa "frågetecken". Kristdemokraten Holger Gustafsson anslöt sig till denna hållning och gav uttryck för stöd till regeringen. Invändningen gällde "att det är ett märkligt sätt att definiera partier ...".

Det hade alltså ifrågasatts om ordföranden verkligen hade rätt i sin bedömning att det förelåg en majoritet för regeringens linje. Han tog nu tillfället i akt att markera att han "tolkade det så, och efter vad jag nu har hört visade det sig vara rätt. Det fanns alltså en majoritet då bakom regeringens ståndpunkt." Det kan tilläggas att det inte fanns någon folkpartistisk röst vid det första tillfället. Det är för övrigt känt att Lekberg själv var tveksam till förslaget, men han gick inte emot regeringen. Invändningarna till trots slöt riksdagens EU-nämnd upp bakom regeringen, och denna bakom majoritetsuppfattningen i rådet.

Det förekom meningsmotsättningar i denna fråga på ledande nivå inom moderaterna. Enligt av varandra oberoende källor, som det brukar heta, hade Lars Tobisson och Per Unckel skilda meningar. Medan Unckel för sin del gav klartecken var Tobisson emot eller hade, som vi sett, principiella och sakliga invändningar. Moderaternas ledande företrädare har sedan länge upparbetade kontakter inom EPP och dess parlamentsgrupp. Både Tobisson och Unckel har varit aktiva i EPP. Under tiden som ordförande i riksdagsgruppen träffade Unckel också ledningen för EPP-ED-gruppen i samband med möten mellan denna och gruppledarna i de nationella parlamenten. Under 2001 hölls sådana möten i maj och december (PPE-DE 2001).

Moderaterna och kristdemokraterna, som också är medlem i EPP, har liksom andra svenska politiska partier, tydligen med undantag för folkpartiet liberalerna, en tveksam hållning till utvecklingen av europeiska politiska partier. Meningen tycks vara att det definitivt är att gå för långt om det handlar om att ta över valrörelserna i länderna. Tveksamheten gäller inte

minst förslaget om europeiska listor i Europaparlamentsvalen. Inom moderaterna finns det en oro för att Europapartier skall få för stark ställning på bekostnad av nationella medlemspartier. Dessutom finns det de som motsätter sig att offentliga medel används för att finansiera politiska partier. Också moderater ser det som främmande, från svensk utgångspunkt, att det skall ske en granskning av huruvida ett politiskt parti är demokratiskt eller ej. En sådan värdering skall väljarna göra i allmänna val, enligt ett synsätt som kommit till uttryck från moderat håll liksom från andra svenska partiföreträdare. I frågan om reglering av europeiska politiska partier märktes allt eftersom en viss uppgivenhet bland moderater. Denna utveckling ansågs svår eller rent av omöjlig att stoppa.

Vänsterpartiet motsätter sig europeiska politiska partier. I en motion (2001/02:K257) från vänsterpartisten Willy Söderdahl m.fl. – daterad 28 september 2001 – begärdes ett tillkännagivande för regeringen om att den i EU bör motsätta sig kommissionens förslag (KOM (2000) 898) om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier. Motionen innehåller en principiell diskussion om huruvida politiska partier på europeisk nivå är viktiga som ”integrationsfaktor” inom unionen och bidrar till att skapa ett ”europeiskt medvetande”. Enligt motionärerna är det främsta syftet med kommissionens förslag att ”europeisera” medlemsstaternas medborgare, att skapa ett europeiskt demos, ett ”folk”. Därmed är vi tillbaka i demos-problemet:

Demokrati, i sin vardagligaste och vidaste definition, betyder folkstyre. Ett av EU:s grundläggande problem är just att det inte finns ett europeiskt folk, ett demos. Därför måste det skapas på konstgjord väg. Ett sådant identitetsbyggande har följaktligen hamnat högt på EU-politikernas dagordning, för att gemensamma EU-beslut på sikt skall ses som legitima av dem som berörs av besluten, dvs. medborgarna i EU-länderna.

Att detta identitetsbyggande ska ske via partier som skapas uppifrån kan och bör dock ifrågasättas. Den demokratiska tanken med partier har varit att de skall fungera som en förmedlande länk mellan medborgarna och makdens centrum – inte omvänt, som makdens verktyg för att styra medborgarna i önskad riktning. Traditionellt sett har partier bildats när det etablerade partisystemet inte förmått fånga upp opinioner som finns i de breda befolkningslagren, i syfte att förändra samhället och sätta försummade frågor på dagordningen. Exempel är miljörörelsens partibildningar under 1970- och 1980-talet, eller för den delen arbetarklassens mobilisering i början av seklet. Att partibildningar kommit till efter ett förslag från överheten måste vara unikt, åtminstone i ett demokratiskt samhälle.¹⁰

Eftersom Nicefördraget vid denna tidpunkt ännu inte hade trätt i kraft ifrågasattes den rättsliga grunden. Likaså att kommissionen lägger ett förslag utan godkännanden från medlemsstaternas folkvalda parlament. Att forcera fram ett beslut med hänvisning till artikel 308 anses vara ”synnerligen tveksamt och vi menar att hanteringen är så anmärkningsvärd, även med EU-mått mätt, att den borde prövas av EG-domstolen”.

Enligt motionens upphovsmän är dessa försök att ”ovanifrån” konstruera europeiska politiska partier ”ett ytterligare steg på vägen mot det gradvisa skapandet av en europeisk federation. Det finns redan förslag från grupper i EU-parlamentet om att ett antal platser i parlamentet skall tillfalla dessa nya Europapartier. Om man vill bygga en federation är Europapartier en förutsättning. Att i små steg gå federalisterna till mötes visar på ett tydligt vägval. Sverige kan enligt artikel 308 utnyttja sin veto-rätt för att förhindra nya beslut som syftar till ett Europas Förenta Stater.”

I motionen berörs även förslaget om enhetliga skatteregler för Europaparlamentarikerna. Också detta förslag kritiserar: ”Detta bygger på synsättet att de skall vara representanter för hela Europa och inte för ett land. För en federation är detta en riktig och logisk följd. Om vi har en annan syn på Europaparlamentet än som ena kammaren i en federation så måste vi också här se till att banden mellan valda och väljare stärks.” Här tangeras några av de politisk-filosofiska problemställningar som vi har varit inne på tidigare.

Konstitutionsutskottets betänkande (2001/02:KU34) svarar bland annat på vänsterpartisternas motion. I betänkandet återkommer de stora frågorna om demokrati och argumentet att det inte finns ett europeiskt folk, ett demos. Likaså frågan om den rättsliga grunden för kommissionens förslag. Utskottet föreslår i korthet ”att riksdagen avslår motionsyrkanden om att Sverige bör motsätta sig stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier ...”. Detta ställningstagande föranledde en reservation (3) av vänsterpartisterna Kenneth Kvist och Mats Einarsson samt miljöpartisten Per Lager. Enligt deras uppfattning finns det ”ingen anledning att stödja ett skapande av europeiska politiska partier. Det finns, som framhålls i motion 2001/02:K257, inget ’europeiskt folk’, och kommissionens förslag till stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier måste ses som ett försök att uppifrån skapa en sådan identitet. Förslaget bygger vidare, som också framhålls i motionen, på en tvivelaktig rättslig grund.” Tillsammans med vänsterpartisternas motion utgör reservationen en mar-

kering också i den större frågan om vart EU är på väg när det gäller institutionell design och konstitutionell modell.

Inför den slutliga uppgörelsen om partistadgan och finansieringen av europeiska politiska partier mellan regeringarna i EU skulle alltså EU-nämnden ta ställning. Vid detta samråd med regeringen var det påfallande få av nämndens ledamöter som tog till orda, endast socialdemokraten Hillevi Larsson och vänsterpartisten Lars Ohly. Ohly erinrade om sina tidigare invändningar men konstaterade att det knappast går att förhindra denna reglering. Han såg det som särskilt angeläget att reglerna utformas så att "man utesluter så få som möjligt" och att inte heller "främlingsfientliga och rasistiska partier" utesluts från finansiering (Sveriges riksdag, EU-nämnden, 12 juni 2003). Att stänga ute vissa partier strider mot demokratins idé, framhöll Ohly. Nämndens ordförande, socialdemokraten Inger Segelström, sammanfattade och konstaterade att det fanns "en majoritet för regeringens ståndpunkt". Därmed gav riksdagen sitt stöd för regeringarnas kompromiss vad gäller förordningen om stadga för och finansiering av europeiska politiska partier.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att frågan om europeiska politiska partier och deras reglering är kontroversiell. Den ses som ett tecken på att EU är på väg mot ett slags statsbildning. Kontroverserna gäller också själva partiregleringen. Invändningar har framförts både på formella grunder och i sak. Frågan har att göra med EU:s färdriktning. I de återstående kapitlen skall vi pröva olika konstitutionella modeller och ställa dessa i relief till den övergripande frågan om de politiska partierna i den europeiska författningen.

Fotnoter

- 1 Till grund för detta avsnitt ligger utöver skriftliga källor också samtal och intervjuer som Karl Magnus Johansson har genomfört med några tjänstemän och politiker. Dessa intervjuer är anonymiserade.
- 2 Vad gäller utvecklingen av PES hävdar Leinen att det är briterna och skandinaverna som är motståndare till förändringar i övernationell riktning (European Voice 2003).
- 3 Lars Danielsson diskuterade i något skede, okänt när, frågan om europeiska politiska partier med konstitutionsutskottets vice ordförande Göran Magnusson och EU-nämndens ordförande Sören Lekberg. Enligt en källa hade Lars Danielsson, som har en bakgrund som diplomat, inte klart för sig vad förslaget innebar.
- 4 Det är oklart i vilken utsträckning denna promemoria var politiskt förankrad i regeringskansliet. I mångt och mycket tycks det röra sig om en enskild tjänstemans verk, så som ofta är fallet i handlägningsärenden.

- 5 Sveriges riksdag, stenografiska uppteckningar, EU-nämndens möte 26 oktober 2001, 2001/02:5. Delar av uppteckningarna från denna föredragning är hemliga enligt 2 kap 1 § sekretesslagen. I normalfallet är protokollen offentliga handlingar. Det förekommer att någon eller några meningar eller endast enstaka ord hemligstämplas enligt sekretesslagen och utrikessekretessen. Det sker om det kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt kan skada landet om uppgiften röjs. Sekretess kan föreligga av respekt för andra regeringar och deras ståndpunkter i en pågående förhandling och i överläggningar inför ministerrådsmöten.
- 6 Sveriges riksdag, stenografiska uppteckningar från debatten i EU-nämnden 16 november 2001, 2001/02:8.
- 7 Ett sådant här förhandlingsupplägg går under benämningen "two-level game" och innebär att förhandlingar pågår på två plan, eller fronter, såväl internationellt som nationellt (Putnam 1988). Nationellt krävs stöd för att få till stånd överenskommelser och ratificeringar.
- 8 Sveriges riksdag, stenografiska uppteckningar, EU-nämndens möte 26 oktober 2001, 2001/02:5.
- 9 Sveriges riksdag, stenografiska uppteckningar från debatten i EU-nämnden 16 november 2001, 2001/02:8.
- 10 Här kan det vara på sin plats att inflika att partibildning på sådan väg inte alls är något unikt utan kanske rent av regel snarare än undantag. Låt oss ta exemplet Frankrike. Där har partier ofta bildats för att tjäna som plattformar för individuella politikernas maktambitioner. Det kan för övrigt diskuteras om vissa svenska partiers anspråk på att vara folkrörelsepartier är myt eller verklighet.

4. EU som konsensusdemokrati

Att reformera Europeiska unionens system för beslutsfattande är en mycket svår uppgift. Svårigheten beror främst på att det krävs enhällighet mellan medlemsstaterna i en regeringskonferens för att ändra grundfördraget. Det är svårt att uppnå enhällighet i frågor som berör medlemsstaternas självbestämmande.¹ De institutionella frågorna har visat sig vara klart känsligare än fördelningen av befogenheter mellan unionen och dess medlemsstater. I det avseendet påminner situationen i EU mycket om den i Philadelphia 1787. Då samlades ett författningskonvent för att utarbeta ett förslag till USA:s konstitution. Konventets representanter koncentrerade sig framför allt på att bygga upp det politiska systemet för förbundsstaten medan befogenhetsfrågorna fick lägre prioritet.

Det är viktigt att känna till svårigheterna att reformera systemet för beslutsfattande. Det är också viktigt att komma ihåg två faktorer som förhindrar förverkligandet av mer vittgående förändringar. För det första är det inte känt hur unionens "slutliga" sammansättning och befogenheter kommer att se ut. EU kommer att utvidgas inom de närmaste åren och kan komma att bli en gemenskap med 25–30 medlemsländer. Att förutspå de blivande medlemsstaternas förhållningssätt till integrationen är tämligen svårt, speciellt när vi tar hänsyn till att partisystemen är relativt instabila i flera av dessa länder. För det andra vet vi inte huruvida unionens befogenheter kommer att inskränkas eller utvidgas i framtiden. Hittills har varje reformering av grundfördragen lett till att unionens befogenheter har ökat. Även om inget pekar på att en sådan här utveckling enligt den nyfunktionalistiska logiken om följdintegration, eller "spill-over", skulle ta slut är det inte på något sätt självklart att EU:s befogenheter kommer att fortsätta att stärkas. Om unionens befogenheter i stället inskränks kommer det att leda till att trycket på att demokratisera det övernationella beslutsfattandet minskar.

Syftet med det här kapitlet är för det första att granska unionens nuvarande system för beslutsfattande ur konsensusdemokratins synvinkel. Vi utgår framför allt från den amerikanske forskaren Matthew Gabel (1998a)

och dennes diskussion av EU som konsensusdemokrati.² För det andra fungerar det här kapitlet som en utgångspunkt för de återstående analyserna av den parlamentariska och den presidentiella modellen. Att förstå EU:s politiska beslutsprocess är en grundläggande förutsättning för att kunna ta till sig de reformmodeller som kommer att presenteras. Därför beskrivs först de olika institutioner som deltar i beslutsfattandet samt deras befogenheter och inbördes relationer. Vi är medvetna om att den regeringskonferens som förbereds då detta skrivs kommer att leda till förändringar av EU:s institutionella arkitektur. Vår bedömning är emellertid att den presentation av institutionernas interna funktionssätt och maktbalansen mellan dem som görs i detta kapitel i stor utsträckning kommer att förbli giltig. Efter de beskrivande avsnitten uppmärksammas de egenskaper hos ett politiskt system som är förknippade med frågan om relationen mellan konsensualistiskt beslutsfattande och majoritetsdemokrati. Huvudpoängen är att den nuvarande konsensusmodellen kännetecknas av en relativt låg grad av "partyiness". Inget parlamentsval, vare sig på nationell eller europeisk nivå, har en direkt inverkan på sammansättningen av EU:s exekutiva organ. Till slut diskuteras de krav som är riktade mot unionens beslutsfattande. Dessutom diskuteras argument för att stärka den övernationella demokratin.

Institutioner och beslutsregler

Europeiska unionen har allmänt beskrivits som ett mellanting mellan en förbundsstat och ett statsförbund eller som en kombination av dessa statsformer. Att EU liknar en förbundsstat märks tydligt och då särskilt i rättssystemet. Liksom förbundsstater har unionen en egen domstol, Europeiska gemenskapens domstol, som är ett system för att bland annat lösa tvister angående befogenheter. EG-domstolen är således på sätt och vis unionens författningsdomstol. Unionens grundfördrag definierar dess befogenheter. EU:s lista över egna eller med medlemsstaterna delade befogenheter är lång och den omfattar nästan alla politikens sektorer, från miljöpolitik till att utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Försvarspolitik hör förvisso fortfarande till medlemsstaternas befogenheter. Medlemsstaternas medborgare är samtidigt unionsmedborgare och har således grundläggande medborgerliga rättigheter även på unionsnivå.

EU är dock inte någon stat. Vid en juridisk granskning är EU fortfarande, i alla fall i teorin, ett samfund av formellt oberoende stater trots det

övernationella rättssystemet och strukturen för beslutsfattande. Unionen har ingen nationalstatlig grundlag utan ett grundfördrag, vilket i och för sig i många avseenden kan jämföras med en grundlag. Således kan unionen inte anses ha bestående befogenheter. Det beror på att medlemsstaterna gemensamt har flyttat över eller delegerat befogenheter till unionen, vilket i alla fall i princip är att betrakta som tillfällig eller "utlånad" makt. Reformering av grundfördrag sker med samma juridiska utgångspunkt, nämligen på medlemsstaternas villkor snarare än på unionens. Därför är det viktigt att komma ihåg att unionen inte har några egentliga tvångsåtgärder att tvinga medlemsstater att följa gemensamt beslutade regler. Verkställande av EU:s lagstiftning och efterlevnaden av rekommendationer grundas sålunda nästan helt på medlemsstaternas frivillighet. Ett förhållningssätt som framhåller det politiska systemets konsensualism är därför användbart när vi vill ha svar på varför medlemsstaterna ändå har varit beredda på att anpassa sig efter integrationen och respektera EU:s beslut (Gabel 1998a).

Vad gäller beslutsfattande har unionen sina egna övernationella och förbundsstatsliknande institutioner, som har direkt befogenhet i relation till unionens medborgare. Dock begränsas övernationaliteten och institutionernas autonomi av medlemsstaternas centrala roll i EU:s beslutsfattande. Denna roll är märkbart större än delstaternas roll i någon existerande förbundsstat. Kommissionen och Europaparlamentet är, trots sin övernationella karaktär, starkt bundna till medlemsstaternas politiska system, speciellt vad gäller urvalsförfarande av ledamöter. Av "förbundsparlamentets" två "kammare" är ministerrådet fortfarande betydligt starkare än parlamentet. Unionen har varken en egentlig regering eller president. Den högsta makthavaren är Europeiska rådet, som består av medlemsstaternas politiska ledare (Hix 1999b; McKay 2001).

Stommen i unionens beslutsfattande utgörs fortfarande av samma institutioner som grundades i början av 1950-talet för kol- och stålgemenskapen: kommissionen, rådet, parlamentet, domstolen samt ekonomiska och sociala kommittén (tabell 4.1). De främsta tilläggen som gjorts är att toppmötena mellan stats- och regeringschefer fastslogs som Europeiska rådet 1974, samt att regionkommittén bildades genom Maastrichtfördraget. Av institutionerna är regionkommittén samt ekonomiska och sociala kommittén rådgivande organ, vilka inte har någon lagstiftande makt.

Härnäst följer en beskrivning av EU:s nuvarande institutionella struktur där varje institution presenteras för sig. Granskningen avgränsas till de

Tabell 4.1. Medlemsländernas representation i EU:s institutioner (grundas på Nice-fördraget).

Medlemsland	Invånarantal (miljoner, 2001)	Rådet (egenvikt av röster) ¹	Kommissionen ²	Parlamentet	Domstolen
Tyskland	82,0	29 (10)	1 (2)	99 (99)	1
Storbritannien	59,2	29 (10)	1 (2)	72 (87)	1
Frankrike	59,0	29 (10)	1 (2)	72 (87)	1
Italien	57,6	29 (10)	1 (2)	72 (87)	1
Spanien	39,4	27 (8)	1 (2)	50 (64)	1
Nederländerna	15,8	13 (5)	1 (1)	25 (31)	1
Grekland	10,5	12 (5)	1 (1)	22 (25)	1
Belgien	10,2	12 (5)	1 (1)	22 (25)	1
Portugal	10,0	12 (5)	1 (1)	22 (25)	1
Sverige	8,9	10 (4)	1 (1)	18 (22)	1
Österrike	8,1	10 (4)	1 (1)	17 (21)	1
Danmark	5,3	7 (3)	1 (1)	13 (16)	1
Finland	5,2	7 (3)	1 (1)	13 (16)	1
Irland	3,7	7 (3)	1 (1)	12 (15)	1
Luxemburg	0,4	4 (2)	1 (1)	6 (6)	1
EU 15	375,3	237 (87)	15 (20)	535 (626)	15
Polen	38,7	27	1	50	1
Rumänien	22,5	14	1	33	1
Tjeckien	10,3	12	1	20	1
Ungern	10,1	12	1	20	1
Bulgarien	8,2	10	1	17	1
Slovakien	5,4	7	1	13	1
Litauen	3,7	7	1	12	1
Lettland	2,4	4	1	8	1
Slovenien	2,0	4	1	7	1
Estland	1,4	4	1	6	1
Cypern	0,8	4	1	6	1
Malta	0,4	3	1	5	1
EU 27	481,2	345	27	732	27

¹ Inom parentes finns medlemsländernas nuvarande röstetal. Det nya systemet för viktning av röster träder i kraft i början av år 2005.

² Den nuvarande situationen inom parentes. När det finns 27 medlemsländer skall antalet medlemmar i kommissionen vara mindre än antalet medlemsländer. Kommissionens medlemmar väljs då genom att tillämpa opartisk turordning. Det återstår för rådet att fastslå regler för detta, vilket skall ske med enhällighet.

fyra institutioner som deltar i unionens politiska beslutsfattande: Europeiska rådet, kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Således har vi inte granskat centralbanken, domstolen, revisionsrätten, regionkommittén, ekonomiska och sociala kommittén, ombudsmannen, investeringsbanken eller unionens olika myndigheter.

Europeiska rådet

Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer. Vid sin sida har de utrikesministrar och de senaste åren i allt större omfattning även finansministrar i och med att ekonomiska och monetära unionen har förverkligats. I enlighet med Nicefördraget hålls från och med 2002 ett av Europeiska rådets möten per ordförandeperiod i Bryssel. När antalet medlemsstater stiger till 18 eller fler kommer alla Europeiska rådets möten att hållas i Bryssel. Europeiska rådets beslutsfattande grundar sig på enhällighet med vissa enskilda undantag.

Europeiska rådet är på sätt och vis unionens styrelse som ansvarar för de viktigaste besluten och olika utnämningar, såsom val av centralbankens och kommissionens ordförande samt tidsschemat för utvidgning. Det definierar även de allmänna riktlinjerna för politiken. Förutom sin politiska makt förankrar Europeiska rådet integrationsprocessen i medlemsstaternas politik och förbinder dessa på samma gång till de gemensamma målen. Dessutom agerar Europeiska rådet som den högsta faktiska beslutsfattaren i politiska frågor där medlemsstaterna inte har kunnat enas på lägre nivå, dvs. i ministerrådet. När Europeiska rådet beslutar att det finns behov av ny eller förnyad lagstiftning får kommissionen i uppgift att påbörja förberedelser till nya lagförslag. Således är Europeiska rådets roll uttryckligen strategisk. Det definierar tyngdpunkten i integrationsutvecklingen medan kommissionen, ministerrådet och parlamentet vanligtvis får finslipa detaljerna. När det är frågan om regeringskonferenser tar Europeiska rådet även beslut om revidering av grundfördragen. Det sker i hög grad efter informella kontakter, där det finns ett visst partipolitiskt mönster (Johansson 2001, 2002abc, 2003).

Kommissionen

Kommissionen har för närvarande 20 medlemmar, kommissionärer. I princip representerar kommissionärerna inte sitt hemland i sin verksamhet utan de måste agera i hela unionens intresse. Trots det anses det vara viktigt för relativt små medlemsländer som Sverige att behålla en "egen"

kommissionär. Det har bland annat motiverats med att kommissionen kan förlora sin legitimitet bland medborgarna i de små länderna om de inte har någon representant i denna centrala institution.

Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland har två kommissionärer var och övriga länder har en kommissionär var. Efter utvidgningen kommer antalet kommissionärer att bli så stort att det har funnits farhågor om att det kommer att lamslå kommissionens verksamhet. Att ha kvar det nuvarande systemet skulle innebära att kommissionen har över 30 medlemmar efter utvidgningen. Det här problemet togs upp i de förhandlingar som ledde till Nicefördraget. Speciellt de stora länderna ville effektivisera kommissionens verksamhet genom att minska antalet kommissionärer så att de mindre länderna inte nödvändigtvis skulle ha en egen representant i varje kommission. Nicefördragets lösning angående kommissionens sammansättning var en kompromiss mellan de små och stora ländernas krav. Från början av 2005 kommer kommissionen att ha en medlem från varje medlemsland. Detta innebär alltså att de stora medlemsländerna kommer att gå miste om en av sina två kommissionärer. Resultatet av förhandlingarna kan verka vara en vinst för de små länderna men det är endast frågan om en tillfällig lösning. Enligt fördraget kommer antalet kommissionärer att diskuteras igen när unionen har 27 medlemsländer. Nicefördraget stadgar att antalet kommissionärer då måste vara mindre än antalet medlemsländer, vilket innebär att åtminstone ett land – och troligtvis flera länder – förlorar sin egen kommissionär. Fördraget reglerar inte antalet medlemmar i framtida kommissioner närmare än så. Däremot föreskriver fördraget att val av kommissionärens hemland bör grundas på en opartisk turordning och att varje kommission måste ”på ett tillfredsställande sätt spegla den demografiska och geografiska mångfalden i unionens alla medlemsländer”.

Eftersom antalet medlemmar i kommissionen antagligen i vilket fall som helst kommer att bli större i fortsättningen, fastslags det i Nicefördraget att ordförandens roll i kommissionen stärks. Detta skall hjälpa ordföranden att bättre säkerställa effektiviteten och enhetligheten i kommissionens verksamhet. I framtiden kommer kommissionens ordförande att besluta om medlemmarnas arbetsuppgifter och kan ändra dem under en verksamhetsperiod. Dessutom kan ordföranden – efter att ha fått godkännande av andra medlemmar i kommissionen – be en enskild kommissionär att avgå. Det är i princip en betydelsefull reform med hänsyn till att ingen enskild kommissionär kan avskedas med de nuvarande reglerna. Vid en

förtroendekris måste hela kommissionen avgå, vilket hände Jacques Santer's kommission i mars 1999. I praktiken kan det dock vara svårt för kommissionens ordförande att avsätta en enskild kommissionär utan att få godkännande från det land som nominerat kommissionären.

Med de tidigare reglerna valdes Europeiska rådets ordförandekandidat enhälligt, men även den regeln ändrades i Nicefördraget. I fortsättningen räcker det att Europeiska rådet tar beslut med kvalificerad majoritet angående val av ordförande för kommissionen. Efter att Europeiska rådet har gjort sitt val av kandidat måste även Europaparlamentet godkänna kandidaten. Efter att parlamentet har gett sitt godkännande väljs de andra medlemmarna i kommissionen. Rådet och ordförandekandidaten godkänner listan över kommissionärskandidater enligt medlemsländernas förslag. Efter det flyttas valprocessen åter över till Europaparlamentet som beslutar om det godkänner rådets förslag till kommissionens ledamöter. I detta skede kan parlamentet inte motsätta sig någon enskild kommissionärskandidat utan det måste antingen godkänna eller underkänna kommissionens sammansättning i sin helhet. Efter parlamentets godkännande utnämner rådet kommissionen med ett beslut med kvalificerad majoritet. Kommissionens verksamhetsperiod är lika med parlamentets (fem år) och parlamentet har rätt att avskeda hela kommissionen (vilket kräver att en majoritet deltar i voteringen och att resultatet blir minst två tredjedelar av rösterna) men inte en enskild kommissionär.

Kommissionens centrala uppgifter är att ta initiativ till och utarbeta nya lagförslag och andra beslut, samt verkställa förordningar och övervaka verkställandet. På grund av dessa uppgifter har kommissionen kallats för unionens "motor". Den mest centrala formen av makt för kommissionen är just initiativrätten. I de flesta ärenden som har med EU:s befogenheter att göra har kommissionen initiativmonopol. Det betyder att om kommissionen inte tar fram ett förslag angående ett visst ärende kan inga andra institutioner heller ta beslut om ärendet. På det sättet har kommissionen en central roll som "grindvakt" i beslutsfattandet.

Inom kommissionen utnämns en ansvarig tjänsteman för varje enskilt förslag. Som regel inhämtas åsikter från berörda intresseorganisationer och från medlemsländerna. Således har den ansvariga tjänstemannen hjälp av kommissionens stora nätverk av arbetsgrupper, i vilka tjänstemän från medlemsländerna ingår. Kommissionen strävar således efter att redan i förberedelsestadiet få största möjliga stöd för sina förslag. Det innebär samtidigt att kommissionens oberoende ställning i verkligheten är mindre än

vad fördraget gör gällande. Förslaget går vidare till att behandlas av den berörda kommissionärens kabinett. Kabinettet består av kommissionärens personliga medhjälpare och bildar på det sättet kommissionärens egen stab. Om kabinettet godkänner förslaget skickas det vidare till andra eventuellt berörda kabinett för att granskas eller för kännedom. Efter det går ärendet vidare till kommissionen för att där slutgiltigt godkännas. Det officiella beslutet tas av ett kollegium som består av alla kommissionärer. Beslutet tas med majoritetsregeln. Om majoriteten av kommissionärerna godkänner förslaget blir det en officiell ”proposition” som skickas vidare till ministerrådet och parlamentet.

Ministerrådet

Ministerrådet är unionens centrala lagstiftande organ. Det sammanträder i olika sammansättningar beroende på vilken politisk sektor ärendet handlar om. När det är fråga om miljölagstiftning består ministerrådet av miljöministrar medan ekonomiska ärenden behandlas av finansministrar, osv. Trots att rådet är en institution regeringarna emellan är det ändå att betrakta som en övernationell institution. Ministerrådet tar beslut huvudsakligen med två olika beslutsregler: enhällighet eller kvalificerad majoritet. Vilken beslutsregel som används bestäms av EU:s grundfördrag. Om enhälligt beslut krävs måste alla medlemsländer godkänna förslaget. Om ett medlemsland vill visa sitt missnöje angående beslutet kan det avstå och lägga ned sin röst. På det sättet kan landet visa sin åsikt utan att hindra att lagförslaget godkänns. För att ett förslag skall avslås krävs det att minst ett land röstar ”nej”.

De flesta av unionens beslut är föremål för regeln med kvalificerad majoritet. Med de nuvarande reglerna innebär det att beslutet måste stödjas av så många länder att förslaget får minst 62 röster. Antalet röster varierar så att stora länder har fler röster än små. De fyra stora medlemsländerna (Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland) har tio röster var, Sverige har fyra, Finland tre och det minsta medlemslandet Luxemburg har två röster. Sammanlagt finns det 87 röster. Eftersom det krävs 62 röster för ett beslut innebär det att om ett land röstar blankt påverkar det resultatet på samma sätt som att rösta emot ett beslut. Nicefördraget ändrade fördelningen av röster i ministerrådet till fördel för de stora länderna. Likväl har de små länderna fortfarande betydligt fler röster i proportion till sin befolkningensmängd än de stora.

Nicefördraget för med sig två olika reformer i ministerrådets besluts-

fattande. För det första ändras antalet röster för medlemsländerna och de villkor som krävs för ett godkännande av ett beslut. För det andra blir det ännu vanligare att beslut tas med kvalificerad majoritet. Att besluta om röstetalet för medlemsländerna blev den stora knäckfrågan i slutförhandlingarna i Nice. I förhandlingarna ville de stora medlemsländerna öka sin proportionella egenvikt i rådets beslutsfattande på bekostnad av de små länderna. Den största delen av reformerna planeras träda i kraft i början av 2005. Kanske är den mest betydande reformen omfördelningen av medlemsländernas röstetal (tabell 4.1). I det nuvarande rådet är det sammanlagda antalet röster 87 medan det skulle vara 345 i en union med 27 medlemsländer. Precis som i det nuvarande systemet kommer de fyra till befolkningsmängden största medlemsländerna alla att ha lika många röster även i en utvidgad union. Spanien kunde förbättra sin egenvikt rejält i jämförelse med de fyra största medlemsländerna. Det största av de länder som sökt medlemskap i unionen är Polen, som kommer att få lika många röster i rådet som Spanien. Sammanlagt kommer de nya medlemsländerna att få cirka 31 % av rösterna. En allmän riktlinje i reformerna är att de större ländernas andel av det totala antalet röster blir större på bekostnad av de mindre länderna.

Nicefördraget komplicerar betydligt ministerrådets arbete vad gäller godkännande av beslut med kvalificerad majoritet. Från början av 2005 kan ett beslut tas med kvalificerad majoritet enbart om de här tre kraven uppfylls: 1) beslutet får det antalet röster som krävs; 2) över hälften av medlemsländerna är för beslutet; och 3) folkmängden i de länder som är för beslutet är minst 62 % av EU:s totala folkmängd. Det tredje villkoret användas enbart om ett land kräver kontroll av att villkoren har uppfyllts. Det är dock oklart varför ett land som är emot ett beslut *inte* skulle kräva att regeln används om villkoret inte uppfylls.

Tröskeln för beslut med kvalificerad majoritet har varit kring 70 % sedan 1950-talet. Den var som lägst, 70,6 %, fram till år 1973 då den första utvidgningen skedde. Med de nuvarande reglerna krävs det alltså minst 62 röster av 87 för kvalificerad majoritet, vilket betyder att tröskeln är 71,3 %. Från början av 2005 kommer rösttröskeln att vara 169 röster av 237, vilket likaledes är 71,3 %. Det förutsätter dock att inga nya medlemsländer har anslutit sig till unionen. När unionen har 27 medlemsländer kommer det troligtvis att krävas 255 röster av 345 för kvalificerad majoritet. Tröskeln höjs därmed till 73,9 %.³ Enligt det andra villkoret för godkännande kan ett beslut godkännas enbart om över hälften av med-

lemsländerna är för beslutet. Detta villkor är i praktiken nästan utan betydelse. När unionen eventuellt har 27 länder finns det bara en möjlig situation för att färre än 14 länder skall kunna få ihop de 255 röster som krävs.⁴ I ett sådant fall skulle unionens 13 största länder behöva gå samman mot de andra länderna. Sannolikheten för en sådan situation är extremt liten. För närvarande händer det ytterst sällan att ens tre länder bildar en koalition mot ett beslut i ministerrådets omröstningar (Mattila & Lane 2001, 43).

Innan ett beslut hamnar på ministerrådets dagordning förbereds det i ett beredningsorgan som är underställt rådet. Rådets eget beredningsorgan är rådets sekretariat som består av tjänstemän på olika områden. Möten på ministernivå förbereds av den kommitté som består av de ständiga representanterna (Coreper) och rådets cirka 150 arbetsgrupper som i sin tur består av nationella tjänstemän. Rådets interna beslutsfattande har karaktäriserats som konsensussökande och konfidentiellt (Lewis 2000). Coreper sammanträder i två olika sammanslutningar, som kallas för Coreper I och Coreper II. Av dessa två är Coreper II politiskt viktigare. Där finns medlemsländernas EU-ambassadörer. Coreper I består av EU-ambassadörernas ställföreträdare och behandlar ärenden av teknisk karaktär, samt frågor i vilka medlemsländerna redan har kunnat enas. Den mest centrala betydelsen av Coreper är att de flesta av besluten i praktiken redan tas på den här nivån (van Schendelen 1996). Om medlemsländerna kan enas om ett beslut på Corepernivå är beslutet alltså i själva verket redan taget. Rådet kommer nämligen att ge sitt officiella godkännande för beslutet utan att det ens diskuteras i rådets möten. Om medlemsländerna inte är eniga i Coreper kommer rådets ministrar att ta upp ärendet. Vid behov kan ärendet även skickas tillbaka till Coreper för vidare behandling.

Europaparlamentet

Av unionens två lagstiftande "kammare" har ministerrådet klart mer beslutanderätt än parlamentet. Europaparlamentet har dock en viktig roll i EU:s beslutsfattande, speciellt på grund av att det är den enda av unionens institutioner vars sammansättning unionens medborgare direkt kan påverka via val. Visserligen har deltagandet i Europaparlamentsvalen sjunkit sedan början av 1979 trots att parlamentets makt har ökat. I valet 1999 var det bara hälften av unionens röstberättigade som använde sin rösträtt (tabell 4.2).

Tabell 4.2. Deltagande i Europaparlamentsval (%).

Land \ År ¹	1979	1984	1989	1994	1999	EP 1979–99
Nederländerna	58,1	50,6	47,2	35,6	30,0	44,3
Belgien	91,4	92,1	90,7	90,7	91,0	91,2
Italien	84,9	83,4	81,0	74,8	70,8	79,0
Luxemburg	88,9	88,8	87,4	86,6	87,3	87,8
Frankrike	60,7	56,7	48,7	52,7	46,8	53,1
Tyskland	65,7	56,8	62,3	60,1	45,2	58,0
Irland	63,6	47,6	68,3	44,0	50,2	54,7
Storbritannien	32,3	32,6	36,2	36,4	24,0	32,3
Danmark	47,8	52,4	46,8	52,5	50,4	50,0
Grekland	78,6	77,2	79,9	71,2	75,3	76,4
Spanien		68,9	54,6	59,6	63,0	61,5
Portugal		72,6	51,2	35,7	40,0	49,9
Österrike				67,7	49,4	58,6
Sverige				41,6	38,8	40,2
Finland				60,3	31,4	45,9
Totalt²	67,2	65,0	62,9	58,0	52,9	60,5
Medlemsländer utan röstpplikt	54,7	54,8	51,9	49,7	42,7	49,9

Källa: Europaparlamentet.

¹ Det första EP-valet i Grekland hölls i oktober 1981, i Portugal och Spanien i juli 1987, i Sverige i september 1995, samt i Österrike och Finland i oktober 1996.

² Medelvärde för varje lands röstningsprocent. Andelen personer som röstade av alla röstberättigade är lägre. År 1994 röstade 56,9 % och 1999 enbart 49,8 %.

Av "förbundsparlamentets" två "kammare" är det alltså ministerrådet som fortfarande är betydligt starkare än Europaparlamentet vad gäller befogenheter men också med hänsyn till politisk egenvikt. Rådet och parlamentet är jämlika i ärenden som är underställda medbeslutandeförfarandet. Beroende på informationskälla och kategorisering av lagstiftningsområde varierar uppskattningarna av medbeslutandeprocessens tillämpning från 20 % till 50 % av all lagstiftning i EU. Enligt data från kommissionen har ungefär en fjärdedel av alla rättsakter i EU tillkommit efter tillämpning av medbeslutandeprocessen (Maurer 2003).⁵ I detta förfarande ingår två behandlingar, så kallade läsningar. Om det finns behov kan en förlikningskommitté, kamrarna emellan, sammankallas efter dessa två behandlingar. För att förslaget skall gå igenom krävs både parlamentets och rådets god-

kännande. I den andra behandlingen av medbeslutandeförfarandet beslutar rådet med kvalificerad majoritet (71 % av rösterna) och parlamentet med en majoritet av medlemmarna (314/626). Annars tar parlamentet normalt beslut med enkel majoritet, alltså krävs det enbart en majoritet av rösterna. Rådets tröskel för kvalificerad majoritet är hög och det har försvårat beslutsfattandet. En annan faktor som har försvårat beslutsfattandet är att Europaparlamentarikernas närvaro över lag har varit tämligen låg i plenum (Tsebelis & Garrett 2000). Visserligen har det problemet, och svårigheter som det har orsakat, minskat de senaste åren. Beslutsreglerna återspeglas i institutionernas interna verksamhet. Rådet strävar efter att skapa så bred konsensus som möjligt bland medlemsstaterna, och i parlamentet har partigrupperna likaså som mål att bilda breda koalitioner. Medbeslutandeförfarandet är i bruk i många förbundsstater och unionen anammade förfarandet nästan utan förändringar från Tyskland och USA.

En alternativ beslutsprocedur i lagstiftningen är samrådsförfarandet där parlamentet enbart har rätt att lägga fram sin åsikt före rådets beslut. Det tredje beslutsförfarandet är samtyckesförfarandet som närmast tillämpas vid vissa internationella avtal. I sådana fall har parlamentet vetorätt men ingen formell möjlighet att påverka innehållet i förslaget. Budgetförfarandet tillämpas som framgår av namnet i hanteringen av EU:s årliga budget. Parlamentets formella makt vad gäller budgeten begränsas än så länge till utgifter som står för ungefär halva unionens budget.

Europaparlamentets mandatfördelning tar klart bättre hänsyn till skillnader i ländernas befolkningsmängd än rådets mandatfördelning. Länder med störst befolkningsmängd har relativt sett fler platser i parlamentet än vad dessa länders andel av det totala antalet röster är i rådet. Visserligen har mandat i parlamentet inte heller tilldelats länder i direkt relation till befolkningsmängd utan små länder har fler representanter i förhållande till sin befolkningsmängd än de stora. För närvarande har parlamentet 626 representanter och i en union med 27 länder kommer det att finnas 732. Tyskland är det största landet till befolkningsmängd och har 99 representanter i både det nuvarande parlamentet och efter utvidgningen. Det största kandidatlandet, Polen, kommer att få 50 mandat i parlamentet. De nya medlemsländerna kommer att få sammanlagt omkring 27 % av alla mandaten. Den här nya mandatfördelningen kommer att tillämpas redan i parlamentsvalet 2004.⁶

I beskrivningen av unionens politiska system har vi lyft fram ett par väsentliga faktorer. För det första har medlemsländerna bevarat sin centrala

ställning i unionens politik trots att beslutsfattandet har övernationaliserats och unionens befogenheter förstärkts. Det syns speciellt i Europeiska rådets ledande position och genom ministerrådets betydelse. Kommissionen har betydande självständig makt både i form av att ta fram förslag till nya lagar och att övervaka verkställandet av unionens regelverk. Samtidigt måste kommissionen ta hänsyn till medlemsländernas ståndpunkt medan den håller på att förbereda förslag till nya lagar. Europaparlamentets makt har ökat gradvis sedan Enhetsakten (som trädde i kraft 1 juli 1987) men parlamentet är fortfarande den klart svagare parten i jämförelse med ministerrådet vad gäller lagstiftning.

Konsensusdemokrati eller majoritetsdemokrati?

Konsensualistiskt beslutsfattande, som grundas på breda majoriteter, har påståtts passa bättre än enkel majoritetsdemokrati i stater som har en demografisk och kulturell mångfald. Den här synpunkten, som har fått stöd från många olika håll, har tydligast presenterats av Arend Lijphart i hans olika verk (se t.ex. Lijphart 1977, 1999). Lijpharts konsensusdemokrati (*consociationalism*), precis som federalism, avvisar den enkla majoritetsdemokratin och betonar vikten av att beslutsfattandet får en bred acceptans hos olika befolkningsgrupper. Typiska drag för majoritetsdemokratin är att makten koncentreras till en institution, till parlamentet, och framför allt till en inför parlamentet ansvarig regering som ofta är en enpartiregering. Ett annat typiskt drag är att den vertikala maktindelningen inte är konstitutionellt säkerställd på samma sätt som den brukar vara i konsensusdemokratier och i synnerhet i federationer. Den lokala eller regionala självstyrelsen tenderar alltså att vara mer kringskuren i majoritetsdemokratier och är närmast att betrakta som ett utflöde av centralmakten. Det följer av enhetsstatens logik.

Enligt konsensusdemokratin passar inte de här dragen i mångkulturella samhällen utan det behövs strukturer som just framhäver beslutsfattandets bredare samhälleliga acceptans. Begreppet konsensusdemokrati utgår från det grundläggande problem som avser hur olika befolkningsgrupper kan få att agera för gemensamma institutioner och syften. Konsensusdemokratin har ansetts ha bättre möjligheter till framgångsrik styrning då ingen av befolkningsgrupperna har en klart ledande ställning, exempelvis genom att stå för över hälften av en stats invånare. En annan viktig grundförutsättning är att det inte finns stora klyftor mellan olika befolkningsgrupper

levnadsstandard. Om det fanns betydande ekonomiska skillnader skulle de rikare delarna av befolkningen kunna vara mindre villiga att flytta över sina tillgångar till fördel för de fattigare grupperna. Båda de här villkoren uppfylls i EU. Ingen av unionens medlemsstater har en ledande ställning gentemot de andra. Det land som har störst befolkningsmängd är Tyskland som står för 22 % av unionens totala antal invånare. Inte heller är de ekonomiska skillnaderna länderna emellan särskilt stora även om utvidgningen kan komma att påverka situationen, åtminstone tillfälligt.

Konsensusdemokratien bygger på fyra grundpelare. För det första, representanter och ledare för befolkningsgrupperna försöker aktivt att undvika konflikter samt att minska spänningar genom att kompromissa. I beslutsfattandet strävar man efter konsensus. Det tas hänsyn till olika parter synpunkter och förhandlingar sker i regel bakom stängda dörrar och inte i exempelvis parlamentets plenum. Beslutsfattande, som sker bland representanter för olika befolkningsgrupper, beskrivs ofta med termen "överstor" koalition (*grand coalition*, eller *surplus majority*) (se t.ex. Jungar 2000). Ledande företrädare för alla samhälleligt betydelsefulla grupper deltar i förhandlingarna. För det andra har grupperna vetorätt i frågor som är av stor betydelse för dem. Det innebär att de vid behov kan förhindra beslut eller se till att deras behov beaktas genom specialarrangemang. För det tredje representeras de olika befolkningsgrupperna proportionellt i beslutsfattandet. De mindre grupperna är överrepresenterade eller åtminstone har de stora grupperna inte större makt än sin numerära egenvikt. Det fjärde kriteriet är befolkningsgruppernas självbestämmanderätt. Makten har alltså decentraliserats så att varje grupp har befogenheter i de frågor som är viktiga för dess kultur.⁷ Av de europeiska staterna är Österrike, Tyskland, Beneluxländerna och Schweiz exempel på konsensusdemokratier. Ofta används även en annan term om dessa länder – förhandlingsdemokrati (*negotiation democracy*). Förhandlingsdemokrati är ett politiskt system där besluten hellre grundas på förhandlingar och kompromisser än på enkla majoritetsförhållanden.

Som begrepp syftar konsensusdemokrati alltså på en institutionell struktur och praxis som vägleder beslutsfattandet och som anlägger ett ramverk åt det politiska arbetet. Det är alltså inte fråga om huruvida konsensusdemokratien är en bättre form av politiskt system än majoritetsdemokratien. Enligt Lijpharts undersökning fungerar konsensusdemokratier – beroende på vilken indikator som används – lika väl eller bättre än majoritetsdemokratier. Vad gäller ekonomisk utveckling fanns det inga signifi-

kanta skillnader mellan de här politiska systemen. Däremot har det ansetts att konsensusdemokratier säkerställer minoriteters rättigheter bättre. Valdeltagandet är högre i de nationella parlamentsvalen och inkomsterna fördelas mer jämlikt bland medborgarna. I konsensusdemokratier är medborgarna även allmänt taget mer nöjda med hur demokratin fungerar än i majoritetsdemokratier.

Å andra sidan lider konsensusdemokratier av många strukturella problem som är förknippade med den politiska processen, precis som förbundsstater. Att försöka förena de olika parternas synpunkter påstås leda till långsamt beslutsfattande och suboptimala beslut enligt en minsta gemensam nämnare. Det politiska systemets förmåga att åstadkomma beslut har framför allt bedömts bero på antalet så kallade vetospelare, deras preferenser och interna enhetlighet (Tsebelis 2002). I konsensusdemokratier och förbundsstater deltar i genomsnitt fler aktörer i beslutsfattandet än i enhetsstater. På det sättet är förverkligandet av reformer åtminstone intuitivt sett svårare i konsensusdemokratier och i förbundsstater jämfört med majoritetsdemokratier och enhetsstater. Beslutsfattandet är ofta även mindre offentligt än i majoritetsdemokratier eftersom det till stor del grundas på förhandlingar mellan de olika parterna (Schmidt 2002, 150–151). I majoritetsdemokratier är det lättare för medborgarna att identifiera de ansvariga och på det sättet blir det mer meningsfullt att rösta (Downs 1999, 94–103).

Enligt vår definition betyder konsensusdemokrati först och främst beslutsfattande som grundas på "överstora" majoriteter. Definitionen innebär också att de mest betydelsefulla befolkningsgrupperna representeras samt att det tas hänsyn till deras intressen i politiken. Med betydelsefulla befolkningsgrupper menar vi i EU dess medlemsländer. Tabell 4.3 redovisar drag som är förknippade med konsensualistiskt beslutsfattande, institution för institution. Att operationalisera kriterierna är dock något av en tolkningsfråga men syftet med tabellen är närmast att belysa konsensusdemokratiens roll i EU:s politiska system. I tabellen granskas hur konsensusdemokratin uttrycks i institutionernas beslutsfattande samt deras sammansättning.

För det första kan en sak konstateras vad gäller institutionernas sammansättning. Mandatfördelningen grundas snarare på staternas jämlikhet (en röst per stat), som i internationella organisationer, än på medborgarnas jämlikhet (en röst per person). I Europeiska rådet är samtliga medlemsländer representerade på samma villkor, från Tyskland, som har störst befolk-

Tabell 4.3. Konsensusdemokrati i EU:s beslutsfattande.

Institution	Sammansättning	Beslutsfattande
Europeiska rådet	Alla medlemsländer är representerade på samma villkor.	Enhällighet (med vissa undantag).
Kommissionen	De fem till befolkningen största länderna har två medlemmar var, de andra en. Efter utvidgningen kommer alla länder att ha en kommissionär.	Förbereder lagförslag samt övervakar att regelverken verkställs. Bygger på att medlemsländerna och intresseorganisationer får uttrycka sin åsikt i stor omfattning. Traditionellt har omröstningar undvikits.
Ministerrådet	Alla medlemsländer är representerade. Viktning av röster gynnar små medlemsländer.	Tröskeln för beslut med kvalificerad majoritet är hög (71 %). Enhällighet i centrala frågor. Traditionellt har omröstningar undvikits.
Parlamentet	Mandatfördelningen gynnar små medlemsländer.	Nationella partier har en stark ställning. I vissa viktiga frågor krävs absolut majoritet eller en ännu mer krävande beslutsregel.

ningsmängd, till Luxemburg, som har minst. Av de institutioner som inte finns med i tabell 4.3 har domstolen en domare per medlemsland och allt tyder på att samma praxis kommer att fortsätta även efter utvidgningen. Även i centralbankens råd representeras, åtminstone än så länge, alla euro-ländernas nationella centralbanker jämlikt. Kommissionen kommer efter utvidgningen att ha en kommissionär per medlemsland, såvida inga ändringar görs i nuvarande bestämmelser. Kommissionens konsensualism framhävs av det faktum att länder med två kommissionärer ofta utnämner den ena av kommissionärerna från oppositionspartier. Å andra sidan gynnar ministerrådets viktning av röster och parlamentets mandatfördelning små länder, alltså är de överrepresenterade i relation till sin befolknings-

mängd i de här två institutionerna (tabell 4.1). Dessutom finns det i unionens alla institutioner inofficiella kvoteringsystem vars syfte är att garantera olika medlemsländer representation i tjänstemannakåren.⁸ Det första kriteriet för konsensusdemokrati, de centrala befolkningsgruppernas representation i beslutsfattandet, uppfylls därmed i EU.

Vid en granskning av hur de centrala befolkningsgruppernas, dvs. medlemsstaternas, intressen beaktas i politiken riktas uppmärksamheten förutom mot institutionernas sammansättning också mot de beslutsregler som används i dessa institutioner och vilka principer och vilken praxis som styr deras agerande. I Europeiska rådet har varje medlemsstat – i alla fall i teorin – möjlighet att förhindra beslutsfattande eftersom besluten grundas på enhällighet. Kommissionärskollegiet tar beslut med majoritet vid behov. Det är dock viktigare att uppmärksamma att medlemsländernas tjänstemän och intresseorganisationer har stora möjligheter att uttrycka sina åsikter när lagförslag förbereds och sedan verkställs. Inga av kommissionens förslag kommer som en överraskning för medlemsländerna eftersom de – åtminstone deras tjänstemän – som regel är väl insatta i kommissionens avsikter redan långt innan förslagen offentliggörs. Det medverkar till att förslag godkänns i ministerrådet, speciellt när rådet beslutar antingen enhälligt eller med kvalificerad majoritet. Dessutom bör det hållas i minnet att medlemsländerna i stor utsträckning är ansvariga för att regelverken implementeras, dvs. verkställs. Det beror på att kommissionen har begränsade resurser till sitt förfogande för att övervaka verkställandet av förordningar samt att straffa länder som skjuter upp verkställandet. Likaså har kommissionen begränsad "självständig" möjlighet att utforma unionens dagordning.

Även om kvalificerad majoritet numera är den vanligast använda beslutsregeln i ministerrådet bygger beslutsfattandet i rådet på enhällighet när det beslutas om ärenden som har central roll för medlemsländerna, såsom utrikes- och säkerhetspolitik samt unionens budget och dess storlek. Tröskeln för kvalificerad majoritet (71 %) är mycket hög och det innebär i praktiken att det krävs stöd av 12–13 länder för att ett beslut skall kunna tas. I och med Nicefördraget har det blivit ännu svårare att uppnå kvalificerad majoritet. Rådet sammanträder fortfarande bakom stängda dörrar. Majoriteten av medlemsländerna har inte visat tendenser till att vara beredda att förändra rådet till att bli en normal parlamentarisk kammare vars plenardebatter skulle vara tillgängliga för allmänheten och media. Dessutom kan det tilläggas att representanter för medlemsländernas rege-

ringar inte gärna kritiserar andra medlemsländers agerande utan deras kommentarer är ofta försiktiga och diplomatiska. Även om rådet allt mer har börjat använda sig av omröstningar har det varit vanligt att undvika sådana. Rådet har försökt att genom förhandlingar hitta lösningar som passar alla eller nästan alla parter. Efter utvidgningen lär behovet av omröstningar i rådet öka.

Parlamentet är den enda av institutionerna som har enkel majoritet som beslutsregel. Visserligen har parlamentets två klart största partigrupper, PES och EPP-ED, traditionellt samarbetat aktivt och de har ofta röstat på samma sätt. Samrådet partigrupperna emellan har i första hand förklarats av att förslag till reformer som gillas av båda dessa grupper ofta får stöd även från rådet. Det kan förklaras med att det i regel sitter socialdemokrater eller kristdemokrater/konservativa som ministrar i rådet (Kreppe 2002). Parlamentets begränsade lagstiftningsmakt kan även tolkas ur konsensusdemokratins synvinkel. Enligt konsensusdemokratins sker ju beslutsfattande i de frågor som är viktiga för befolkningsgrupperna bakom stängda dörrar med ”överstora” koalitioner som grund, i EU:s fall i Europeiska rådet och ministerrådet. I dessa frågor – exempelvis jordbrukspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik och framför allt fördragsrevideringar – har parlamentet nästan enbart rollen att ge utlåtande utan att ha lagstiftande makt. I mindre omtvistade frågor, såsom lagstiftning rörande inre marknaden, har parlamentet å andra sidan i regel en jämställd position med rådet (Gabel 1998a).

Alla unionens institutioner har i praktiken gått över till att tillämpa majoritetsdemokrati i sitt inre beslutsfattande. Kommissionen tar vid behov beslut med majoritet. Parlamentet voterar i de flesta frågorna med enkel majoritet. I ministerrådet tillämpas kvalificerad majoritet allt oftare och även Europeiska rådet har börjat ta beslut med kvalificerad majoritet i vissa enskilda frågor. Utvecklingen har alltså varit den att tillämpning av majoritetsdemokratins principer har förstärkts sedan 1980-talet. Voteringar blir vanligare i unionens politik och i praktiken har inget av medlemsländerna ifrågasatt denna princip. Även länder som traditionellt har förhållit sig mer reserverat till integrationen, såsom Storbritannien, Sverige och Danmark, har accepterat majoritetsdemokratins nödvändighet i beslutsfattandet för att kunna säkerställa att det fungerar. Trots det är unionens beslutsfattande långt ifrån likt den parlamentarism som tillämpas i de flesta av unionens medlemsländer, något vi återkommer till i nästa kapitel.

EU:s politiska system har, trots att de majoritetsdemokratiska inslagen har ökat, en stark konsensusinriktad karaktär. För det första är det gemensamt för parterna att de har en tendens att bilda så stora koalitioner som möjligt även när det finns tillräckligt med röster för att driva igenom ett beslut. För det andra tar den vinnande koalitionen ofta hänsyn till minoritetens synpunkter trots att denna koalition har en majoritet av röster bakom sig. Med den här korta granskningen som grund kan vi konstatera att även de två andra kriterierna för konsensusdemokrati förverkligas i unionens vardag, nämligen beaktandet av centrala befolkningsgruppers intressen och ”överstora” koalitioner. Dessutom besannas det fjärde kriteriet, medlemsstaternas autonomi. Det beror på att EU är mycket decentraliserat vad gäller befogenheter, faktiskt mycket mer decentraliserat än någon av världens förbundsstater (Raunio 2002a).

EU:s politiska system är alltså en kombination av övernationell demokrati och traditionellt samarbete regeringar emellan. I detta avsnitt har vi koncentrerat oss på unionens beslutsfattande och dess konsensualistiska karaktär. Unionens beslut, både ändring av grundfördragen och andra centrala frågor samt allmän lagstiftning, grundas på ”överstora” koalitioner. Medlemsländernas intressen beaktas i stor utsträckning i institutionerna. På samma gång har kraven på att övernationalisera beslutsfattandet ökat i hela unionen. I kapitlets sista del granskar vi tre centrala argument som ligger till grund för kraven på att unionens politiska system skall demokratiseras: EU är Europas största kollektiva makthavare, politiken måste grundas på godkännande från medborgarna, och utvidgningen ökar pressen på att stärka den övernationella demokratin.

Varför övernationell demokrati?

Sannolikt har utvecklingen av EU:s politiska system väckt fler mycket livliga politiska diskussioner än utvecklingen av något annat politiskt system i hela världshistorien. I debatten har såväl politiker som medborgarsammanslutningar och forskare deltagit. De allra flesta reformförslag har utgått från politisk organisering i nationalstater och då särskilt från den parlamentariska respektive den presidentiella modellen.⁹ Visserligen har vissa forskare varnat för att lösningar och system som fungerar väl i enskilda stater inte lämpar sig i ett samfund, likt unionen, som har svag legitimitet. Ett exempel är Schmitter (2000, 2), som anser att kopiering av ett natio-

nellt politiskt system, inklusive förbundsstater, till och med skulle kunna försvaga demokratin i EU.

Åsikten att lösningar som kopieras från nationalstater lämpar sig dåligt i unionen bygger framför allt på att EU inte på något sätt kan definieras som en nation med ett demos och känsla av gemenskap. Det ligger ju mycket i påståendet att det saknas ett europeiskt demos. Unionens största och politiskt viktigaste skillnad från förbundsstater är att unionens gemensamma identitet och politiska karaktär av samfund är svag (van Kersbergen 2000). Medborgarna identifierar sig primärt med sitt eget land eller sin region, inte med EU. Enligt Eurobarometern är det på aggregerad nivå en ytterst liten del av de tillfrågade som svarar att de identifierar sig med unionen. Medborgarnas förhållande till integrationen förklaras främst med de fördelar som medlemskapet i unionen ger, inte så mycket med känslomässiga eller ideologiska faktorer. Stödet för EU är starkare bland de grupper av medborgare som har någon ekonomisk eller annan typ av nytta av integrationen och av att det har blivit lättare att förflytta sig över gränserna (Gabel 1998b; Kaltenthaler & Anderson 2001).

På grund av den låga kollektiva identiteten har politiker och forskare betonat EU-medborgarskapets så kallade rationella sida. Medlemsstaterna är flerpartidemokratier och unionsmedborgarna kan anses ha vissa likartade samhälleliga grundvärderingar, såsom att de värdesätter demokrati, yttrandefrihet och mänskliga rättigheter högt. Genom att ett medlemslands medborgare garanteras vissa medborgerliga och politiska rättigheter i hela unionens område utvecklas en kännedom om unionsmedborgarskapets betydelse och fördelar. Medborgarna har därmed två identiteter som grundas på olika kriterier: en känslobaserad, statscentrerad, eller en känsla av europeisk identitet och gemenskap som också innebär kunskap om gemensamma medborgerliga rättigheter. Under tiden ökar kunskapen och medborgarna erbjuds möjligheter att delta mer aktivt i unionens politiska liv (se t.ex. Weiler 1999). Att kunskapen och medborgarrättigheterna på EU-nivå stärks strider inte mot nationella identiteter då unionen har bundit sig att bevara kulturell mångfald. Ett stort steg i stärkandet av medborgarnas rättigheter var stadgan om grundläggande rättigheter som bifogades Nice-fördraget.

Att återopa avsaknad av demos som argument kan dock återigen ifrågasättas (jfr kapitel 1).¹⁰ Borde vissa befolkningsgrupper i nationalstater uteslutas från den demokratiska processen på grund av att de inte känner samhörighet med majoriteten av befolkningen? Det som är avgörande är

att EU har direkt makt i relation till sina medborgare. De personer som bor i unionen – såväl svenskar och tyskar som portugiser – måste lyda unionens lag precis som en nationell lag. På så sätt är det problematiskt ur demokratins synvinkel att avskärma dessa medborgare från beslutsfattandet. Dessutom bör man komma ihåg att även i nationalstater har deltagande i demokratin stärkt medborgarnas förhållande till sin stat. Gemensamt för alla mångkulturella politiska samfund, däribland förbundsstater, är politiska institutioners centrala roll i deras kontinuerliga utveckling. Ett utmärkt exempel på detta är Schweiz som ”har blivit ett samhälle som bygger på sin egen identitet enbart tack vare sina politiska institutioner. Politiska institutioner hade en central betydelse i folkets enande, folket som talade fyra språk, utövade två religioner och där det dessutom fanns olika regionala kulturer” (Linder 1998, 5).

Ett argument som lyfts fram gör gällande att EU inte ens är speciellt odemokratiskt. En känd amerikansk integrationsforskare, Andrew Moravcsik (2002), har på ett övertygande sätt argumenterat för att det just är det så kallade demokratiska underskottet som i stor utsträckning har lett till att det har varit möjligt att fördjupa integrationen och att få EU:s beslutsfattande att fungera (se även Majone 1996). Moravcsik lyfter fram tre faktorer: maktbalansen i unionens institutioner, indirekt demokratisk övervakning som sker via medlemsländernas regeringar, samt Europaparlamentets ökade makt. Moravcsik betonar också att delegeringen av makt till tjänstemän, självständiga centralbanker, domstolar och olika myndigheter, är vanligt även i nationalstater. Unionen har befogenheter framför allt på sådana politiska områden – penningpolitik, reglering av inre marknader och jordbrukspolitik – där beslutsfattande även vanligtvis delegeras till olika oberoende institutioner. Moravcsik grundar främst sin tes att ett demokratiskt underskott är berättigat på bedömningen att unionens befogenheter inte omfattar de mest väsentliga områdena för medborgarna. Till dessa områden hör beskattning, ärenden som har med välfärdsstaten att göra, försvar, polis, utbildning och kultur. Det är inte säkert att en demokratisering av beslutsfattandet skulle leda till att banden mellan medborgarna och unionen stärks. De frågor som beslutas på EU-nivå är av mindre betydelse för medborgarna jämfört med de ärenden som beslutas i medlemsländerna.

Även Gabel (1998a) varnar för risker med att åsidosätta konsensualistiskt beslutsfattande. Det är viktigt att alla befolkningsgrupper, dvs. medlemsländerna, skall känna att deras intressen beaktas i unionens politik.

Enligt Gabel är ett demokratiskt underskott nödvändigt för unionens stabilitet och acceptans av beslutsfattandet så länge skiljelinjer mellan medlemsländerna är viktigare än övernationella skiljelinjer. Med andra ord bör institutionella lösningar spegla utvecklingen av unionens gemensamma identitet.¹¹

Även om slutsatsen om den positiva betydelsen av det demokratiska underskottet säkert är motiverad kvarstår de två principiella problemen med unionens beslutsfattande. För det första är beslutsfattare ansvariga gentemot medborgarna i en demokrati. Ansvar för verkligas främst genom regelbundna val, där röstberättigade har möjlighet att välja bland konkurrerande kandidater och/eller partier. I EU uppfylls det här villkoret endast mycket ofullständigt. Medborgarna har liten eller nästan obefintlig möjlighet att påverka sammansättningen i de institutioner som har verkställande makt i EU. För det andra underskattas unionens befogenheter grovt i analysen. Ur demokratisk synvinkel är maktutövningen av de institutioner som har verkställande makt i unionen – kommissionen och Europeiska rådet samt delvis ministerrådet – rätt bekymmersam. Den grundas nämligen inte på en fullmakt från medborgarna. Vad gäller beslutsfattande har integrationen av Europa än så länge tydligt betytt ett samarbete mellan en nationell elit och en spirande EU-elit. Medborgarna – dvs. objekten för beslutsfattandet – har fått en roll som åskådare i den här processen.

Europeiska unionen är ingen förbundsstat och kommer eventuellt inte, eller rent av sannolikt inte, att bli en sådan heller. Trots det är *EU redan nu Europas mest betydelsefulla maktbrukare*. EU:s befogenheter har ökat markant sedan 1980-talet. Ingen av reformerna i unionens grundlag har än så länge minskat unionens befogenheter. Förutom att EU:s makt gradvis har ökat har det ökade samarbetet mellan medlemsländernas regeringar i form av samarbetsfederalism minskat medlemsländernas spelrum. Således kan inte EU:s budget – som högst är 1,27 % av unionens sammanlagda bruttonationalprodukt – användas som mätare på unionens egenvikt för att ge en rättvis bild av EU:s påverkan. Unionens makt har ökat utan att ett antal befogenheter flyttats över till unionen. Medlemsländerna kan koncentrera sig på att samordna politiken i fråga om inofficiellt samförstånd och beslut, som står utanför grundfördraget men i själva verket kan vara lika bindande (Scharpf 2001).¹²

Unionen medverkar på ett eller annat sätt i nästan alla politikens sektorer, allt från att finansiera kulturprojekt till utarbeta en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. I de flesta politikområden har medlemsländerna och

unionen parallella befogenheter (t.ex. miljöpolitik, folkhälsa, utbildnings- och kulturpolitik, trafikpolitik, socialpolitik, vetenskap och forskning, beskattning, industripolitik, finanspolitik, energipolitik och utrikespolitik). Visserligen är unionens befogenheter tämligen små i sektorerna i fråga och har som funktion närmast att komplettera medlemsländernas verksamhet och eventuellt att harmonisera deras politik. Dessutom har unionen parallella befogenheter med medlemsländerna i regionalpolitiken. Formellt har unionen exklusiva befogenheter inom penningpolitiken, jordbruk och fiske, inre marknaden, samt handelspolitiken.¹³

Skapandet av inre marknaden och framför allt ekonomiska och monetära unionen har lett till att unionens faktiska makt har ökat markant. I den ekonomiska politiken har unionens medlemsländer, särskilt sedan början av 1990-talet, samordnat sina mål och den politik som de utövar. Genom den gemensamma valutan har nationell ekonomisk politik fått ännu mindre svängrum. I och med EMU blir förhållandet mellan en gemensam monetär politik och medlemsländernas nationella skattepolitik en central fråga. Att medlemsländerna inte har någon egen valutapolitik ökar pressen på att flytta skattepolitiken åtminstone delvis till unionsnivå. Än så länge sker samordning av nationell ekonomisk politik samt beslutsfattande framför allt i rådet för ekonomi och finansiella frågor (Ekofin). Rådets verksamhet bygger på regeringssamarbete medan kommissionens roll är begränsad. Ekonomer har argumenterat för att unionens och särskilt kommissionens makt måste öka genom att dess förmåga att styra den ekonomiska utvecklingen förbättras (Fossati & Panella 1999). Ett aktuellt förslag är att inrätta ett särskilt euronåd. Beslutsfattandet i Ekofin har kritiserats för att vara långsamt och alltför kompromissbenäget.

För att skapa motvikt till den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen har vänsterpartier, fackföreningsrörelsen och medborgarorganisationer börjat kräva en mer aktiv roll för EU. Det gäller frågor som miljö, arbetslöshetsbekämpning, och arbetarnas och konsumenternas rättigheter. Medborgarnas rättighet till fri rörlighet har i sin tur lett till fler diskussioner om stärkta medborgarrättigheter, nödvändigheten av en gemensam immigrationspolitik, samt effektivisering av bekämpandet av internationell brottslighet. Utrikes- och säkerhetspolitiken har väckt mycket uppmärksamhet i unionen. Diskussioner förs om att utveckla ett gemensamt försvar för att gradvis förverkliga en gemensam säkerhetspolitik.

Genom en eventuell förstärkning av unionens befogenheter kommer pressen på att demokratisera beslutsfattandet att öka. Hittills har integre-

ringen av beslutsfattandet, som gäller att stärka den övernationella demokratin, släpat efter integreringen av befogenheter. Därför *måste unionens politik baseras på medborgarnas acceptans*. EU:s politik har allmänt ansetts ha karaktär av dubbel legitimitet. Medborgarna väljer representanter till Europaparlamentet och kan förutom det påverka direkt på unionsnivå genom medborgarsammanslutningar. Men i ett samfund med svag identitet är det viktigare att rättfärdiga maktutövandet som sker via medlemsländernas regeringar. Regeringar som bildas efter nationella parlamentsval har en nyckelroll i EU:s politiska system och kanaliserar således väljarnas åsikter i unionens beslutsfattande. Det finns dock allvarliga problem förknippade med den dubbla legitimitetens båda kanaler för inflytande.

För det första har EU-frågor inte fått så stor uppmärksamhet i nationella parlamentsval, med vissa undantag (som parlamentsval i Storbritannien på 1990-talet). Väljarna väljer sitt parti eller sina representanter framför allt utifrån traditionellt inrikespolitiska faktorer, i första hand genom att basera sitt beslut på den kända vänster–höger-dimensionen. Eftersom nationella partier i genomsnitt är klart mer enhetliga i ekonomisk-politiska frågor har de strävat efter att om möjligt undvika EU-frågor (Hix 1999a; Johansson & Raunio 2001). Undersökningar har dessutom visat att riksdagsledamöter är mer positiva till integrationen än sina väljare. De politiska representanterna är beredda att ge unionen fler befogenheter och övernationaliserat beslutsfattandet på bekostnad av medlemsländerna (Katz & Wessels 1999; Schmitt & Thomassen 1999). Således är det problematiskt att påstå att medborgarnas syn på integrationen skulle kanaliseras väl genom regeringarna i unionens beslutsfattande. Problemet är särskilt tydligt i regeringskonferenser. Fördragsrevideringarna sker i allt väsentligt i förhandlingar mellan medlemsländernas regeringar och involverar i mycket liten utsträckning unionens medborgare. Medborgarna deltar i definitionen av unionens befogenheter endast indirekt genom att välja sina representanter till nationella parlament. Dessa övervakar i sin tur regeringarnas handlande i regeringskonferenser och tar till slut ställning till slutresultatet.

För det andra är Europaparlamentets befogenheter fortfarande begränsade. Än så länge är det mindre än hälften av unionens lagstiftning som hör till medbeslutandeförfarandet. Parlamentets makt över budgeten är begränsad och det som är allra viktigast, resultatet av parlamentsvalen, påverkar åtminstone inte direkt kommissionens sammansättning. Låt oss jämföra med det tyska exemplet. Det är svårt att föreställa sig att för-

bundsrådet, som består av representanter för delstaterna, ensamt skulle ta beslut i de flesta ärenden utan medverkande av förbundsdagen, som är direktvald av folket (Schmitter 2000, 7).

Medborgarna har således små möjligheter att faktiskt påverka unionens politik, i alla fall direkt. Hur kan medborgarna till exempel motsätta sig jordbrukspolitiken, som står för hälften av unionens budget och som enligt Eurobarometern är en av unionens minst populära politiska frågor? Unionen saknar helt och hållet en opposition, som skulle erbjuda konkurrerande alternativ och på så sätt göra det politiska systemet vitalare. Kommissionen har egentligen inget program som liknar en regeringsförklaring och den kan inte under nuvarande förutsättningar erbjuda medborgarna tillräckligt med visioner om vår världsdels framtid. Val av kommissionens medlemmar grundas inte på medborgarnas synpunkter om EU:s utveckling eller unionens verksamhet. Rådet har ingen gemensam långsiktig plan. Detsamma gäller Europeiska rådet, även om det enligt grundfördraget uttryckligen har som uppgift att ge stimulans (Neunreither 1998). Protester kanaliseras främst genom nationella regeringar och partier. Dessutom har EU:s system för beslutsfattande en hemlig och teknokratisk karaktär där folkvalda representanter ofta har en underordnad ställning i relation till tjänstemän och intresseorganisationer. EU är till sin karaktär som gjort för att få medborgarna att känna främlingskap inför unionen. Enligt opinionsundersökningar upplever speciellt medborgare i de nordiska länderna att byråkratin och teknokratin i unionen och i synnerhet i kommissionen är ett problem.

Att binda samman medborgarna starkare i integrationsprocessen genom att demokratisera beslutsfattandet är viktigt för att få acceptans för integrationen. När integrationen började efter andra världskriget i det krigshärjade centrala Europa var situationen en annan och grunderna för integrationen starka. De europeiska länderna var tvungna att leta efter lösningar till ekonomisk återuppbyggnad och världsdelens framtid skuggades av hotet från kommunismen. Sovjetunionen behandlade länder som det hade erövrat som vasallstater och stödet för kommunistiska partier var starkt i Italien och Frankrike. Dessutom förenades medlemsländerna av att de motsatte sig nationalismen och särskilt att de var oroade över Tysklands position. Behovet att rättfärdiga integrationen är väsentligt större när antalet medlemsländer i unionen ökar och när det råder stora förändringar i den världspolitiska situationen. Stabila länders existens, däribland unionens medlemsländer, ifrågasätts som regel inte av deras egna medbor-

gare. Av unionens medlemsländer är det endast i Belgien, Storbritannien och Italien som det finns politiska partier som står för att upplösa staten i dess nuvarande territoriella form. Acceptansen för unionen är i sin tur kontextbunden; minsta negativa eller positiva upplevelse kan väsentligt påverka hur en person förhåller sig till unionen (Gabel 1998b).

Ett tredje argument för övernationell demokrati är *utvidgningen*. I en union med upp emot 30 stater lämpar sig samarbete regeringarna emellan dåligt. Beslutsfattandet förklaras eller åtminstone försvåras omåttligt om inte unionens alla, eller nästan alla, beslut på ett mer frimodigt sätt tas med majoritetsbeslut i fortsättningen. Det blir svårare att uppnå kraven på enhällighet eller kvalificerad majoritet i en utvidgad union. Det är dock vanskligt att förutspå utvidgningens påverkan på beslutsfattande och fördelning av befogenheter. Vissa anser att utvidgningar ger möjligheter att decentralisera makten och ge tillbaka en del av den till medlemsländerna. En motivering till det är att ett ännu större och mer mångfaldigt EU helt enkelt inte kommer att kunna hantera beslutsfattandet effektivt, utan makten måste återföras till nationell nivå. Enligt en alternativ tolkning kommer utvidgningar att leda till att unionen skiktas internt. Vid sidan av en inre, ”hård”, kärna som liknar en förbundsstat skulle det finnas en ring som liknar ett statsförbund. Befogenheterna i denna yttre ring skulle vara mer decentraliserade och den skulle bygga på samarbete regeringarna emellan i sin institutionella struktur. Den enhällighet som krävs för att ändra grundlagen kan bidra positivt till att flexibiliteten ökar i unionen. Flexibilitet är kanske det enda sättet att förlika medlemsländernas oförenliga synsätt vad gäller integrationen. Flexibilitet eller integration med olika hastigheter har fått stöd även bland federalister eftersom det möjliggör att en ”förtrupp” skulle kunna frigöra sig. Det kan ske utan att dörren stängs för de medlemsländer som inte vill gå fram lika fort eller lika långt. Dessa relativt långsammare länder skulle sedan kunna ansluta sig i ett senare skede, om de vill, till de länder som samarbetar mer intimt (Stubb 2002).

Att förnya unionens system för beslutsfattande kan visserligen fördröjas men det kan inte fördröjas i oändlighet. För stunden finns det knappast någon medborgarrörelse som omfattar hela EU, eller ens en stark nationell medborgarrörelse förankrad på gräsrotsnivå, som skulle kräva demokratisering av unionen (Schmitter 2000, 18, 118–119). EU är inte heller i kris. Dess beslutsfattande är visserligen långsamt och lider av problem som krävande beslutsregler för med sig, men unionen har ändå lyckats förvånansvärt smidigt i sitt beslutsfattande. Grundproblemet är dock, förenklat ut-

tryckt, att inget allmänt val handlar om unionens politik. Att erbjuda konkurrerande alternativ skulle uttryckligen vara Europapartiernas och deras nationella medlemspartiers uppgift. Det kommer emellertid inte att ske med unionens nuvarande institutionella struktur.¹⁴ Medborgarna har mycket begränsade möjligheter att påverka både definitionen av unionens befogenheter och politiken som utövas inom de tilldelade befogenheterna. I bokens två följande kapitel analyserar vi hur två slags politiska system som är bekanta från nationalstater – parlamentarism och presidentialism – skulle fungera i unionen. Vi undersöker också deras påverkan ur partisytemets synvinkel.

Fotnoter

- 1 Ett exempel på hur svårt det är att fatta beslut med enhällighetskravet står att finna i konferenskonferensen 2000. Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 blev det längsta i EU:s historia. Efter hårda slutförhandlingar uppnåddes en paketslösning. Lösningen kom först efter flera dagars förhandlingar tidigt på måndagsmorgonen klockan 04.40. Mötet var ämnat att sluta redan på lördagen.
- 2 För diskussioner av EU som konsensusdemokrati, se även Hix (1994), Taylor (1991, 1996) och Bogaards & Crepaz (2002).
- 3 Baldwin m.fl. (2001) samt Felsenthal & Machover (2001) har forskat om reformens totala påverkan på effektiviteten i unionens beslutsfattande. Enligt deras analyser är helhetspåverkan negativ, dvs. effektiviteten kommer att minska jämfört med nuvarande situation. Den främsta faktorn som påverkar effektiviteten negativt är att rösttröskeln har höjts. Även om höjningen från 71,3 % till 73,9 % verkar vara tämligen liten har den ändå en förvånansvärt stor betydelse för helheten. Dessutom konstateras det i undersökningen ovan att de två nya kriterierna i Nicefördraget, befolkningströskeln och medlemsländers majoritetskrav, endast har en liten påverkan på de proportionella skillnaderna i olika länders omröstningsmakt. Således har Nicefördragets reformer angående beslutsfattande i ministerrådet misslyckats om bedömningen görs utifrån effektivitetskriteriet.
- 4 Om kravet för kvalificerad majoritet är 258 röster gör regeln ingen nytta. Då krävs det nämligen alltid minst 14 medlemsländer, alltså en majoritet av medlemsländerna, för att få kvalificerad majoritet.
- 5 Information om hur lagstiftningen är fördelad mellan de olika beslutsförfarandena finns i en rapport som kommissionen ger ut varje år: *Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet* (<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/sv/welcome.htm>).
- 6 Perioden 2004–2009 kommer dock att vara en övergångsperiod. Om alla ansökarländer ännu inte är medlemmar i början av 2004 kan antalet parlamentsledamöter vara avvikande för de olika länderna jämfört med de siffror som presenteras i tabell 4.1. Då ökas antalet ledamötsplatser för medlemsländerna så att det totala antalet ledamöter är så nära 732 som möjligt. Inget av medlemsländerna kan dock få fler representanter än vad de har för närvarande. Om det tillkommer nya länder under valperioden kommer samma korrigering att användas för dessa länders antal representanter. Därmed får de fler representanter under

första parlamentsperioden än vad de kommer att ha i fortsättningen. Således kan det totala antalet ledamöter under parlamentsperioden 2004–2009 överstiga 732, vilket egentligen är den översta gränsen. Detta under förutsättning att Nicefördragets bestämmelser förblir giltiga.

- 7 Lijphart har definierat begreppet konsensusdemokrati på något olika sätt genom åren. De fyra principer som har nämnts i stycket har dock varit desamma i de olika definitionerna. Enligt Lijphart är de två primära principerna den om "överstora" koalitioner och den om olika befolkningsgruppers självbestämmanderätt. Enligt honom är de två andra principerna, den om befolkningsgruppernas proportionella representation och den om minoritetets vetorätt, förhållandevis sekundära. Se Lijphart (1999, 34–41).
- 8 EU påminner i detta avseende starkt om en förbundsstat där det allmänt används officiella och inofficiella kvoteringsystem. Syftet med de här kvoteringsystemen är att säkerställa att proportionalitet förverkligas i förbundsstatens beslutsfattande och styrning. Å andra sidan lider förbundsstater ofta av en "proportionalitetssjuka", dvs. att det i en regering måste finnas representanter från alla eller nästan alla befolkningsgrupper eller delstater. I Schweiz måste två av förbundsregeringens sju medlemmar vara fransk- eller italienskspråkiga. I förbundsstatens expertarbetsgrupper och förbundsparlamentets utskott är språkkvoten även viktigare än partiernas kvoter. I Belgien måste det i regeringen finnas lika många fransk- som flamländskspråkiga ministrar bortsett från premiärministern. I Kanada är det praxis att varje eller nästan varje provins bör vara representerad i landets regering. I Indien har landets viktigaste religiösa, språkliga och regionala befolkningsgrupper funnits representerade i förbundsregeringen speciellt under kongresspartiets regeringsperioder. Till och med säker, som bara står för 2 % av befolkningen, har fått plats i regeringen. Det har också funnits en strävan efter att säkerställa befolkningsgruppers representation när tjänstemän utnämns samt vid antagningar till högre utbildning. Se Raunio (2002a, 138–139).
- 9 Världens alla demokratiska stater har antingen parlamentariska eller presidentiella system, eller så kombinerar de drag från dessa system. Det enda egentliga undantaget är Schweiz. Medborgarnas makt och direkt demokrati framhävs på alla nivåer i landets politiska system. Kommuner, kantoner och förbundsstat har sitt eget parlament (eller folkmöte), regering och domstol. I den kollegiala förbundsregeringen finns sju medlemmar som förbundsparlamentet utnämner från landets fyra största partier. Partiernas maktbalans har varit densamma i förbundsregeringen sedan 1959. Ledamöterna väljer ingen premiärminister från sin grupp utan en av medlemmarna väljs till regeringens president ett år i taget. Presidentämbetet cirkulerar bland ledamöterna så att varje ledamot är president ett år. Förbundsparlamentets kammare är jämlika i lagstiftningen, dvs. lagförslag kräver båda kamrarnas godkännande för att bli förbundsstatens lag. Se Lane (2001); Linder (1998).
- 10 Visserligen är det betydelsefullt att demos saknas och det påverkar speciellt fördelning av befogenheter på ett meningsfullt sätt. Förbundsstater är bra objekt för en jämförelse. De som är olika och misstänksamma skall inte tvingas ihop utan integrationen bör vara försiktigare och beakta olikheterna. Exempel från Belgien, Kanada och Schweiz visar att när den kulturella enigheten minskar sjunker också medborgares villighet att acceptera förbundsstatens aktiva politik

för inkomstöverföring. Med detta som bakgrund kan det antas att speciellt ökande av unionens fiskala makt och rollen i regionalpolitiken skulle kunna leda till att spänningar mellan medlemsländerna ökar (McKay 1996, 123–178). På grund av starka nationella identiteter skulle det vara motiverat att avgränsa unionens befogenhet till enbart tydligt övernationella frågor i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. För stödet för EU är det motiverat att maktbalansen även i fortsättningen kommer att vara tydligt till medlemsländernas fördel.

- 11 Förbundsstaterna är åter ett intressant jämförelseobjekt. I förbundsstater lyckas ofta institutioner på federal nivå tämligen trovärdigt återropa "nationellt" intresse när de försvårar mindre populära lagförslag eller beslut. EU:s institutioner kan knappast göra detsamma då de motiverar förslag till nya direktiv eftersom det saknas en gemensam identitet. Raunio (2002a, 186).
- 12 Öppen samordning (*open coordination*) är ett lysande exempel på detta. Medlemsländerna definierar själva de mål som är viktiga. Kontroll av att målen uppnås sker först och främst genom kommissionen och medlemsländerna kan själva i stor utsträckning bestämma på vilket sätt målen skall uppnås. Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 kom i sina slutsatser fram till att öppen samordning är ett sätt att sprida god praxis, komma närmare olika mål, samt hjälpa medlemsländerna att gradvis utveckla motsvarande aktiviteter. Öppen samordning kan skapa ett värderingssystem som kan användas som stöd för att följa upp hur väl de uppsatta målen uppnås. Systemet bygger på lösning av gemensamma problem och mål och på jämförelser av resultat mellan Europas olika länder och i relation till övriga världen. För närvarande tillämpas metoden framför allt på det arbetsmarknadspolitiska och det socialpolitiska området men även inom sektorer som IT, forskning och utbildning. Se Jacobsson m.fl. (2001); Scharpf (2001).
- 13 Översikter över unionens befogenheter har upprättats av bland andra Hooghe & Marks (2001, 187–189), McKay (2001, 12), Pollack (2000) och Widgrén (2001, 292). En heltäckande bild över fördelning av befogenheter sektor för sektor finns i Wallace & Wallace (2000). Se även Langdal & Almer (2003). Också i fråga om befogenheter kan den nya regeringskonferensen resultera i förändringar.
- 14 Unionen har också möjlighet att utvecklas till att bli mer medlemsstatscentrerad. Då skulle medlemsländernas makt i beslutsfattandet öka och EU:s institutioners ställning försvagas till förmån för institutioner som agerar regeringarna emellan. Bakom synsättet om medlemsstatscentreringen ligger tanken att det finns en så pass stor distans mellan unionens institutioner och medborgarna att övernationella institutioner inte är legitima. Därför borde medlemsländernas ställning stärkas antingen genom att ge rådet mer makt eller ge nationella parlament fler befogenheter i frågor som rör unionen. Särskilt kommissionens roll skulle förändras. En del av dess självständiga beslutanderätt skulle lämnas tillbaka till rådet och dess initiativrätt skulle försvinna. Verkställande makt skulle flyttas till rådet och kommissionen skulle närmast vara en administrativ institution, ett sekretariat. Speciellt franska och brittiska politiker har kommit med sådana här synpunkter. Enligt undersökningar är en klar minoritet av både medborgare och speciellt parlamentsledamöter för sådana här förslag. Se Katz & Wessels (1999); Schmitt & Thomassen (1999).

5. Den parlamentariska modellen

Reformer för EU:s beslutsfattande har ofta presenterats i parlamentarismens anda, som är känd från EU:s medlemsländer. Kärnan i de här förslagen är grundandet av ett lagstiftande parlament med två kammare samt en faktisk unionsregering. Den ena av parlamentets kammare, underhuset, skulle bestå av representanter som väljs via direkta val, precis som i det nuvarande Europaparlamentet. Den andra kammaren, överhuset, skulle bestå av medlemsländernas representanter, som antingen skulle väljas via direkta val (som t.ex. USA:s senat) eller vara representanter från medlemsländernas regeringar (som i ministerrådet för närvarande eller i Tysklands förbundsråd). Regeringen skulle bildas med underhusets valresultat som grund och behöva åtnjuta underhusets (eller eventuellt båda kamrarnas) förtroende. Mandatfördelningen kunde grundas på en modell där båda kamrarnas (rådet och parlamentet) interna maktrelationer återspeglar medlemsländernas befolkningsmängd. Ett annat alternativ skulle vara en modell som USA:s kongress. Underhusets mandatfördelning skulle baseras direkt eller nästan direkt på medlemsländernas invånarantal och i överhuset skulle det då finnas lika många "senatorer" för varje medlemsland oavsett befolkningsmängd. Kamrarna skulle vara jämlika i alla lagstiftningsärenden.

I den parlamentariska modellen skulle Europapartierna erbjuda konkurrerande alternativ för väljarna i Europaparlamentsvalen. Det parti eller de partier som vinner i valet bildar då en regering som är ansvarig inför parlamentet. Regeringen skulle verkställa sitt regeringsprogram med stöd av parlamentet. Varje Europapartis valkampanj skulle grundas på ett gemensamt valprogram och inte på nationella medlemspartiers program. Europapartiets ordförande skulle fungera som ledarfigur i kampanjen och samtidigt vara en eventuellt blivande premiärminister. Dessutom skulle det vara viktigt för demokratisk acceptans och representativitet att frågorna i valen skulle baseras på dagordningen för unionens politik (Katz & Wessels 1999, 241).

Nedan presenteras särdrag i den parlamentariska modellen. I fokus står

en beskrivning av regeringsbildning. Därefter förs en diskussion om hur anammandet av en parlamentarisk modell skulle förändra EU:s beslutsfattande och hur det skulle påverka utvecklingen av ett europeiskt partisystem. Eftersom förfarandet för att välja parlamentsledamöter har stor betydelse för partiernas verksamhet granskar vi olika alternativ att förverkliga ett system med två kammare. Dessutom belyser vi hur en EU-regering skulle bildas med resultatet i Europaparlamentsvalen som grund.

Parlamentarism

Parlamentarism är ett betydligt mer känt politiskt system för européer än presidentialism. I en parlamentarisk demokrati skall regeringen åtnjuta parlamentets förtroende. Parlamentet har valts i fria val. Således är parlamentet – åtminstone enligt grundlagen – en lagstiftare som samtidigt övervakar regeringen som är den verkställande makten. Den vanligaste beslutsregeln i parlament är enkel majoritet, men i många länders statsförfattning finns det bestämmelser om att mer krävande beslutsregler (kvalificerad majoritet) skall tillämpas i vissa frågor, såsom reform av grundlagen (Döring 1995; Ström m.fl. 2003).¹

Att jämföra presidentstyrda och parlamentariska system med varandra är svårt. Bedömningar av vilket system som är bäst bygger mest på vilka egenskaper i ett politiskt system vi är ute efter (Lijphart 1992). När man granskar EU och andra mångkulturella samfund har konsekvenserna av parlamentarism och presidentialism en central betydelse vad gäller bakgrunden hos de personer som nyttjar den verkställande makten (medborgarskap). Detta påverkar i sin tur legitimiteten i beslutsfattandet. I detta avseende erbjuder parlamentarism en bättre möjlighet att säkerställa olika befolkningsgruppers representation i det verkställande maktorganet eftersom det bara finns en president åt gången. Denna skillnad bör dock inte överdrivas eftersom det är praxis – exempelvis i många förbundsstater – att utnämna representanter till en presidentstyrd regering från landets alla centrala befolkningsgrupper.

Valsystemet har stor betydelse för representationen av befolkningsgrupperna. Proportionellt valsystem erbjuder mindre partier bättre möjligheter att få sina kandidater valda än majoritetsvalsystemet, som används i Storbritannien. Enligt majoritetsvalsystemet väljs den kandidat som har fått flest röster i ett valdistrikt – ”the winner takes it all”. I majoriteten av Europas länder används emellertid proportionellt valsystem (se Farrell

2001). För de flesta av Europas demokratier är det således typiskt, delvis beroende på det proportionella valsystemet, att regeringen är en koalition som består av flera partier i stället för en majoritetsregering som består av ett parti. På det sättet är det större förutsättningar för olika befolkningsgrupper att få plats i regeringen.

Å andra sidan har det påståtts att koalitionsregeringar har en tendens att leda till en politik som gynnar status quo samt kompromisser med grund i den minsta gemensamma nämnaren. Det är särskilt tydligt om regeringspartiernas synpunkter skiljer sig markant från varandra. I länder med majoritetsvalsystem finns inte detta problem i lika stor utsträckning eftersom regeringar då ofta är majoritetsregeringar som består av ett parti. På grund av samma logik med koalitionsregeringar har parlamentarismen ofta ansetts lida av dålig genomskinlighet och bristande ansvarstagande. Medborgarna har svårt att se skillnad mellan olika regeringspartners och har således svårt att bedöma partiernas verksamhet.

Parlamentarism har samtidigt setts som ett mer flexibelt alternativ än presidentialism. Detta påstående grundas framför allt på möjligheten att avge misstroendevotum, dvs. att parlamentet om det så vill kan avsätta regeringen under en mandatperiod. Regeringens avgång kan i sin tur, beroende på grundlagens bestämmelser, antingen leda till ett förtida val eller till bildandet av en ny regering utan föregående val. I det presidentiella systemet är valperioder bestämda i förväg och således kan det vara svårt eller rent av omöjligt att mitt under en mandatperiod bli av med en president som har förlorat folkets förtroende. Det parlamentariska systemet har även ansetts, åtminstone delvis med anledning av dess flexibilitet, vara mer uthålligt. Vid en granskning av stater som har blivit demokratiska efter andra världskriget framgår att länder med parlamentarism har förblivit demokratiska medan de som valt ett presidentiellt system har varit märkbart mer sårbara och åtminstone tillfälligt hamnat under odemokratisk styrning.

En central, ofta negativ, egenskap som har förknippats med parlamentarismen är att maktbalansen mellan parlamentet och regeringen är till fördel för regeringen trots parlamentets grundlagsstadgade befogenheter (Norton 1998). Nyckelrollen i denna utveckling har partierna. Forskare har därför ansett att bedömningen av maktbalansen mellan parlamentet och regeringen inte enbart är svår utan att hela frågeställningen är fel (Andeweg & Nijzink 1995). Det finns inget enskilt mått – eller ens en grupp av indikatorer – som skulle kunna användas till att entydigt mäta parlamen-

tets makt. Statistiska värden som är lätta att ta fram, såsom förslag till reformer som parlamentet har utarbetat eller interpellationer, är inte ensamma pålitliga mått på faktisk makt, dvs. på inflytande. Det viktigaste är att komma ihåg att parlamentet agerar genom regeringen. Båda institutionerna är partipolitiska aktörer och således är det inte nödvändigtvis fördelaktigt för regeringspartiets parlamentsgrupp att offentligt kritisera regeringen. Misstroendevotum skulle leda till regeringens avgång. Således måste regeringen kunna lita på att dess parlamentsgrupp stöder dess propositioner (i enlighet med en så kallad *responsible party model*). Detta i sin tur leder till en aktiv dialog mellan regeringen och parlamentet. Syftet med denna dialog är att förutsäga den andres avsikter och diskutera eventuell oenighet.

Inom regeringen har premiärministerns position å sin sida upphöjts. Premiärministern är ju vanligtvis ledare för det största partiet. I länder med enpartiregeringar som har en majoritet bakom sig i parlamentet, som i Storbritannien och Grekland, är premiärministerns makt speciellt framträdande. På grund av oppositionens svaghet och av att det inte finns regeringspartners kommer det största hotet mot regeringen vanligtvis inifrån det egna partiet. Det fick Margaret Thatcher erfara då hon tvingades avgå och ta ett tårfylt farväl från 10 Downing Street i november 1990. Premiärministerns starka position förstärks av att han/hon har rätt att byta ministrarnas portföljer, dvs. poster, eller avskeda dem. I länder med koalitionsregeringar är situationen mer komplicerad. Det beror på att skiften av ministerportföljer eller avskedande av ministrar i praktiken vanligtvis även kräver godkännande från regeringspartners. Därtill bör man komma ihåg att premiärministern – kanske tillsammans med finansministern – är regeringens enda minister som handhar ärenden som rör politikens alla sektorer. Premiärministern är således på sätt och vis en typ av koordinator med makt att styra hela regeringens verksamhet. Jämförande undersökningar av partiernas interna maktrelationer visar att även partiledarnas och parlamentsgruppernas roller har förstärkts (se Farrell & Webb 2000; Heidar & Koole 2000; Helms 2000; Katz & Mair 1994). Att partiledaren har fått större inflytande är framför allt en följd av att nya kommunikationsmedel har blivit mer betydelsefulla. Politiken personifieras. Partiernas ledare är på samma gång potentiella premiärministrar och således stärks deras roll i samband med valkampanjer.

Förenklat betyder alltså parlamentarism att regeringen är ansvarig inför parlamentet och skall åtnjuta dess förtroende (Gallagher m.fl. 2001,

57; Laver & Shepsle 1996, 3; Strøm 2000, 265). Det är därför befogat att göra en närmare granskning av regeringsbildning i Europas länder. Bildandet av en regering i ett parlamentariskt system genomgår vanligtvis tre faser. Först definieras partiernas maktrelationer i parlamentet via val. Efter det påbörjas ett slags förhandling – som ofta leds av den naturlige premiärministerkandidaten – om regeringens sammansättning och fördelning av portföljer. Till slut måste regeringen, enligt konstitutionella bestämmelser, få parlamentets förtroende innan den kan börja sin verksamhetsperiod.²

Att förstå regeringsbildning förutsätter dock alltid att man omsorgsfullt sätter sig in i den politiska situationen i landet i fråga. Vid sidan av valresultaten påverkar många institutionella och partipolitiska faktorer regeringsbildningen (se Mattila & Raunio 2002; Strøm m.fl. 1994; Warwick 1996). Partiernas maktrelationer i parlamentet, samt deras ideologiska profiler är naturligtvis av central betydelse. Det parti som leder regeringsförhandlingarna, alltså normalt det parti som har fått flest mandat, bildar sannolikt helst en koalition med partier som är så likasinnade som möjligt. I denna process har regeringsförhandlaren inflytande på valet av koalitionspartners (Warwick 1996). Partier nära medianpartiet eller partier som befinner sig i mitten av vänster–höger-dimensionen har bättre möjligheter att komma in i regeringen än de partier som är mer ideologiskt radikala. Detta är speciellt tydligt i länder där inget av partierna har en ledande ställning (Laver & Shepsle 1996; Warwick 1996). Betydelsen av relationen mellan vänster och höger vid regeringsbildning varierar från land till land. I vissa länder går vänsterpartier helt enkelt inte med på att bilda koalitioner med vissa högerpartier och vice versa. Spaniens alla regeringar samt nästan alla av Sveriges och Danmarks regeringar har bestått av endast partier till vänster eller till höger om mittfåran. Partier kan stanna utanför regeringen antingen av ideologiska skäl eller för att de räknar med att kunna påverka regeringspolitiken mer effektivt genom att agera i opposition. Så har exempelvis skett i länder som ofta haft minoritetsregeringar, däribland Norge, Sverige och Danmark.

Grundlagens föreskrifter om majoriteter i parlamentet påverkar även regeringsbildningen. I de länder där godkännande av lagstiftning kräver kvalificerad majoritet finns oftast en regering med bredare grund än i länder där den vanliga beslutsregeln är enkel majoritet. I vissa mångkulturella stater, som i förbundsstater, används antingen grundlagsenliga eller inofficiella kvoteringsmetoder för att garantera demografisk och geografisk representation. Statsöverhuvuden kan också ha inflytande vad gäller rege-

ringsbildning, som traditionellt i Frankrike och i Finland. Dessutom bör man komma ihåg att regeringar alltid återspeglar situationen i en bestämd tid. I tider av kris eller krig brukar det finnas bred folklig uppslutning kring nationella samlingsregeringar. Vissa partier kan stängas ute från regeringsförhandlingarna av ideologiska skäl (t.ex. kommunistiska partier i Italien och i Frankrike efter andra världskriget eller högerextrema partier). Eventuellt förhindrar också dålig personkemi mellan partiledare ett regeringssamarbete. Förtroendevotum, dvs. ett förfarande där regeringen måste få parlamentets godkännande innan den kan börja sin verksamhetsperiod, har använts av EU-länderna Spanien, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Tyskland och Belgien (fram till 1995), Sverige (fr.o.m. 1975) och Finland (fr.o.m. 1995). I Nederländerna, Österrike, Frankrike och Danmark finns ingen motsvarande omröstning.

Det finns stora variationer länderna emellan vad gäller antalet regeringar och regeringstyper.³ Mellan 1945 och 1999 fanns bland EU-länderna flest regeringar i Italien (49) och i Finland (44). Minst antal regeringar hade (när man inte tar hänsyn till Spanien, Portugal och Grekland som demokratiserades i mitten av 1970-talet) Luxemburg (16). Majoritetsregeringar bestående av ett enda parti fanns det flest av i Storbritannien (95 %), Grekland (64 %), Irland (27 %) och Spanien (25 %). Så kallade minimalt vinnande koalitioner – dvs. regeringar med endast det antal partier som krävs för att uppnå majoritet – var vanligast förekommande i Luxemburg (94 %), Tyskland (67 %) och Österrike (65 %). Nästan hälften av Finlands (46 %), Nederländernas (46 %) och Italiens (45 %) regeringar var ”överstora” koalitioner (jfr Jungar 2000). På motsvarande sätt har en klar majoritet av Danmarks (87 %), Spaniens (75 %) och Sveriges (73 %) regeringar varit antingen enpartiminoritetsregeringar eller minoritetskoalitioner.

De skandinaviska länderna avviker från övriga länder i Västeuropa på grund av att minoritetsregeringar är så pass vanliga. Den stora andelen minoritetsregeringar i Sverige, Danmark och Norge har ansetts först och främst bero på de grundlagsregler som styr regeringsbildning samt på oppositionens ställning. I Skandinavien behöver regeringen antingen inte gå igenom förtroendevotum eller också räcker det med enkel majoritet i en omröstning för att få godkännande (Bergman 1993). Oppositionen har under vissa förutsättningar en tämligen stark ställning i de nordiska länderna. I länder med minoritetsregering måste regeringen stödja sig mot oppositionen och således finns oppositionen regelrätt med i lagstiftningspro-

cessen. Strøm (1990) har betonat att oppositionen i de skandinaviska ländernas parlament torde ha möjlighet att särskilt genom utskotten påverka regeringen och dess propositioner. Det minskar behovet av att ingå i regeringen och möjliggör påverkan på politiken utan att ha regeringsansvar.

Denna korta granskning av parlamentarismen i Europa är intressant på många sätt med tanke på att parlamentarism eventuellt kommer att tillämpas i EU. För det första är majoriteten av EU:s nuvarande, och även tillkommande, medlemsländer parlamentariska demokratier och således bekanta med systemets egenskaper. För det andra används proportionellt valsystem i alla medlemsländer, förutom i Storbritannien och Frankrike. Det proportionella valsystemet ökar sannolikheten för koalitionsregeringar. I den största andelen av medlemsländerna är partier vana vid aktivt samarbete som överskrider gränsen mellan vänster och höger, såväl i regeringen som i parlamentet. Den tredje faktorn är att det finns stora variationer länderna emellan vad gäller både regler i grundlagen som styr regeringsbildning och partiers behov – eller vilja – till samarbete. Den fjärde faktorn är att regeringens makt har ansetts öka på bekostnad av parlamentet. I Europas länder är partidisciplinen oftast hård och regeringspartiernas parlamentsgrupper mycket enhetliga vad gäller röstningsbeteende (Bowler m.fl. 1999). Förvisso bör man komma ihåg att det är svårt att mäta maktförhållandet mellan parlament och regering. Inom regeringen i sin tur har premiärministerns roll ansetts bli viktigare i och med att politiken allt mer har personifierats. Dessutom tenderar EU-medlemskap att stärka regeringschefernas ställning och det i regeringar som i sig stärks på bekostnad av parlamenten. Dessa har ju avstått, eller delegerat, normgivning och lagstiftningsmakt till EU. Härnäst granskar vi hur tillämpning av parlamentarismen påverkar EU:s politiska system ur partiernas och demokratins synvinkel.

Bildandet av en EU-regering

Motiveringen för den parlamentariska modellen tar ofta sin utgångspunkt i unionens demokratiska underskott. Europaparlamentet är den enda av unionens institutioner som unionsmedborgarna direkt kan påverka via val. Ändå är Europaparlamentets ställning fortfarande tämligen svag i jämförelse med kommissionen och rådet. För närvarande krävs parlamentets godkännande både för att utnämna kommissionens ordförande och hela kommissionen. Parlamentet har också möjlighet att avskeda hela

kommissionen. Parlamentet kan dock inte delta i valet av kommissionärskandidater och det har inte heller möjlighet att rikta misstroendevo-
tum mot en enskild kommissionär. På lagstiftningens område är parlamen-
tet jämställt med rådet i ärenden som hör till medbeslutandeför-
farandet. Syftet med den parlamentariska modellen är därför att öka den
parlamentariska övervakningen samt Europaparlamentets lagstiftande
makt till en nivå där den i huvudsak befinner sig i exempelvis EU:s med-
lemsländer. Bakom förordandet av den parlamentariska modellen finns så-
ledes ett antagande om att unionen som politiskt system betraktat är likar-
tat med representativa demokratier i största allmänhet.

Det demokratiska underskottet har ansetts vara särskilt uppenbart vid
val av kommissionens ordförande, vilket för närvarande faktiskt påminner
mer om val av påve än av premiärminister. Valet har skett via medlemslän-
dernas politiska ledare bakom stängda dörrar, utan öppen diskussion eller
offentliga motiveringar. Enhällighetskravet som tillämpas i Europeiska rå-
det har lett till paketylösningar där val av ordförande har kombinerats med
andra personval. Vissa medlemsländer har hårt fört fram eller motsatt sig
enskilda kandidaturer. Ett bra exempel på det är Storbritanniens agerande.
År 1984 hindrade den dåvarande premiärministern Margaret Thatcher
med sin vetorätt Claude Cheysson, som fördes fram som kandidat av
Frankrikes president François Mitterrand, från att bli vald. Thatcher fick
sin vilja igenom och Jacques Delors, som Thatcher trodde hade åsikter om
integrationen som var närmare hennes egna, utnämndes som ordförande.
År 1994 avvisade premiärminister John Major valet av Belgiens premiär-
minister, Jean-Luc Dehaene, som var förbundskansler Helmut Kohls och
Mitterrands kandidat. Som motdrag förhindrade Kohl valet av Nederlän-
dernas premiärminister Ruud Lubbers. Slutligen kom medlemsländernas
ledare fram till en kandidat, en annan kristdemokrat från ett Beneluxland,
nämligen Luxemburgs regeringschef Jacques Santer. År 1999 fick Tony
Blair i sin tur sin vilja igenom och Romano Prodi, Italiens förre premiär-
minister, valdes till ordförande.

Som Hix (2002) påpekar är kommissionens ordförandekandidat i själ-
va verket inte ens vald av medlemsländerna utan av de partier som sitter i
medlemsländernas regeringar vid tidpunkten för utnämningen. I och med
att regeringarnas sammansättningar ändras kan det ifrågasättas i vilken
utsträckning Europeiska rådet tar politiskt ansvar för sitt val. Hix hänvisar
i sitt exempel till Jacques Santer, som var Storbritanniens förre premiärmi-
nister John Majors kandidat till ny kommissionsordförande. Tony Blairs

regering, som efterträdde Majors, ansåg sig inte ha ansvar för Santerers verksamhet eftersom den inte själv hade deltagit i beslutet att utse Santer.

Nicefördraget innebär att valet av kommissionens ordförandekandidat skall ske med kvalificerad majoritet, vilket främst motiverades med effektivitetsargument. I en utvidgad union har medlemsländerna betydligt svårare att nå enhällighet i frågan om val av ordförande. Det som kan räknas till reformens fördelar, förutom att beslutsfattandet underlättas, är ökad konkurrens. Det beror på att medlemsländerna torde föra fram fler kandidater i och med att beslut tas med kvalificerad majoritet, samt att media lättare kan följa hur valet gestaltar sig. Att vetorätten försvinner minskar också sannolikheten för paketlösningar när inget enskilt medlemsland kan sätta sina egna krav som villkor. Medlemsländerna funderar tydligen mindre på hur reformen påverkar stödet för EU:s politik. Reformen kan även leda till ett slags motsättningar mellan regering och opposition i rådet. Kommissionens lagförslag stöds av de medlemsländer som var för valet av ordförande medan länder som var emot valet även röstar emot dessa förslag.⁴

Enligt de nuvarande reglerna måste parlamentet godkänna Europeiska rådets ordförandekandidat. Det är dock ytterst osannolikt att parlamentet inte skulle ge sitt godkännande till Europeiska rådets kandidat. För det första skulle det leda till problem för hela EU:s system vad gäller dess handlingsförmåga, åtminstone på kort sikt, om parlamentet inte skulle godkänna kandidaten. Det skulle eventuellt även kunna leda till att parlamentets popularitet skulle sjunka. Medier och EU-kritiska politiker skulle med all sannolikhet utnyttja situationen till sin fördel genom att betona att parlamentets beteende är oansvarigt och omoget. Ett annat och viktigare skäl är nationella partiers förmåga att styra sina Europarepresentanters beteende i omröstningar. Eftersom nationella partier ansvarar för nomineringar av kandidater i Europaparlamentsvalen kan medlemsländernas regeringspartier utöva påtryckningar på "sina" representanter att rösta på Europeiska rådets kandidat oavsett vad parlamentets partigrupper kommer fram till.

Den parlamentariska modellen har i sin tur kritiserats framför allt på grund av att dess majoritetsdemokrati skulle stå i konflikt med unionens mångkulturella karaktär, som bygger på starka nationella identiteter. Konflikten skulle framhåvas speciellt om grundlagen inte separat skulle definiera alla (eller nästan alla) medlemsländernas rätt till en egen ministerpost (som den nuvarande rätten till en egen kommissionär). Beslutsfattandet skulle grundas mer och mer på majoritetsdemokrati i stället för på kon-

sensus och "överstora" koalitioner, som är typiska för unionen. Följden skulle kunna bli att institutioner och beslut som tas av dessa skulle få mindre acceptans. I den parlamentariska modellen, där man i grunden handlar i enlighet med majoritetsdemokratis principer, skulle inte medlemsländernas preferenser kanaliseras i beslutsfattandet på samma sätt som nu är fallet i EU. Medlemsländernas speciella karaktärer och intressen skulle framhävas mindre i beslutsfattandet, vilket skulle kunna leda till att unionens legitimitet försvagas.

Om stödet för EU, och således beslutens legitimitet, var hög skulle inte tillämpningen av majoritetsdemokrati orsaka problem. I flertalet av Europas länder accepterar medborgarna majoritetsdemokratin, som är en del av parlamentarismen, eftersom de identifierar sig starkt med sina stater och inte ifrågasätter deras existens. Således leder inte en situation där regeringen är impopulär till diskussioner om statens rätt att reglera medborgarnas liv. Diskussionen handlar i stället om regeringens ställning. Parlamentarism och den till parlamentarismen tillhörande egenskapen att kommissionen skulle bli mer partipolitisk skulle ändra kommissionens roll när det gäller att vara "väktare" av ett gemensamt europeiskt intresse. Kommissionens ordförande skulle väljas i Europaparlamentet med stöd av en majoritet av vissa partigrupper. När denna majoritet skall godkänna kommissionens lagförslag hamnar en del av Europaparlamentets ledamöter ständigt i minoritet.⁵ Det skulle kunna alienera parlamentariker, partigrupper och väljare från unionen. Väsentligt är att konstellationen skulle komma att upprepas. I en situation som beskrivits ovan skulle det alltid vara samma Europaparlamentariker som hamnar i minoritet, nämligen de som ingår i oppositionen (Hix 2002).⁶

Å andra sidan finns det ett flertal institutionella arrangemang som kan användas för att förhindra att medlemsländerna ständigt hamnar i opposition. Det viktigaste av dem är ett system med två kammare. År 2001 hade 63 av världens 178 nationella parlament eller 35 % två kammare (Russell 2001, 442). Överhuset är ofta betydligt svagare än underhuset vad gäller maktbefogenheter, särskilt om dess medlemmar inte är valda via direkta val. Överhusets sammansättning och valförfarande skiljer sig från underhuset och det fungerar på sätt och vis balanserande mot det "skiftande" underhuset, som valts på direkt väg. En traditionell motivering till tvåkammersystem är därför att det "gör lagstiftning långsammare, gör stora förändringar svåra att förverkliga, tvingar riksdagsledamöter att fundera mer djupgående och minimerar således egenmäktighet och orättvisa vad

gäller beslutsfattande” (Riker 1992, 101; se även Patterson & Mughan 1998; Russell 2001; Tsebelis & Money 1997).

I mångkulturella stater som förbundsstater påverkar delstaterna förbundsstatens beslutsfattande primärt genom överhuset. I förbundsstater är representativitet en kompromiss mellan principen om medborgarnas jämlikhet (en röst per medborgare) och principen om delstaters jämlikhet (en röst per delstat) (King 1993). Den första principen förverkligas genom underhuset medan den andra förverkligas först och främst genom överhuset. Delstaterna har i överhuset antingen lika många representanter oavsett folkmängd (t.ex. Argentina, Australien, Belau (Palau), Brasilien, Komorer-na, Ryssland, Schweiz, USA) eller mandatfördelning som gynnar delstater med mindre antal invånare. Vid sidan av mandatfördelningen är det viktigt för delstaterna huruvida överhuset fungerar som en kanal för delstaternas intressen eller om det fungerar mer som i underhuset, dvs. att det först och främst beaktar partiernas intressen. Tysklands förbundsråd är det tydligaste exemplet på ett överhus som fungerar som en påverkanskanal för delstater medan Australiens senat är ett exempel på en institution med tydlig partipolitisk karaktär. När systemet har två symmetriska kammare kräver godkännande av regeringens proposition båda kamrarnas samtycke. Dessutom kan mer krävande beslutsregler tillämpas vid behov i båda kamrarna – såsom kvalificerad majoritet i stället för enkel majoritet – för att säkerställa att beslutsfattandet grundas på stora koalitioner. Således skulle både parlamentets (underhuset) och rådets (överhuset) godkännande krävas för att ett lagförslag från EU:s regering skulle gå igenom.

Förfarandet för att välja överhusets, dvs. rådets, medlemmar får en central roll vad gäller beslutsfattandets legitimitet samt partiernas roll. Vi antar här att Europaparlamentets, alltså underhusets, medlemmar även i fortsättningen kommer att väljas av medborgarna via direkta val. Detta antagande är realistiskt eftersom inget av medlemsländerna eller EU:s institutioner har föreslagit att systemet med direkt val skall upphöra.⁷ Rådets medlemmar kan i princip väljas på tre olika sätt. Vart och ett av de här sätten har i sin tur inverkan på partiernas verksamhet. Det första är att behålla rådets sammansättning som den är för närvarande, dvs. överhuset skulle bestå av representanter från medlemsländernas regeringar på samma sätt som i Tysklands förbundsråd. Då skulle alltså det nuvarande rådet bli överhuset. Vad gäller institutionernas maktrelationer skulle det innebära att rådet skulle förlora de uppgifter som har med verkställande makt att göra till kommissionen. Rådet skulle bli en rent lagstiftande institution.

Rådet skulle sannolikt upphöra att sammanträda i olika konstellationer. Därmed skulle frågan om vilka medlemmar från de nationella regeringarna som skulle ingå i överhuset behöva lösas.

Det andra alternativet är att gå över till ett system med direktval. Överhuset skulle alltså bildas på samma sätt som USA:s senat. Ändringen skulle vara betydande för både partier och EU:s beslutsfattande. Om detta alternativ förverkligades skulle det vara mycket möjligt att en situation uppstår där ett medlemsland företräder en linje i överhuset medan samma linje är i opposition på nationell nivå. Det skulle vara möjligt speciellt om det endast väljs ett litet antal representanter från varje medlemsland. Detta skulle i sin tur kunna försvåra verkställandet av unionens lagstiftning eftersom EU för närvarande inte har de resurser som behövs för att övervaka verkställandet av beslut. De band som nu binder samman nationella regeringar och EU skulle försvagas.⁸ Det skulle vara sannolikt om Europeiska rådets ställning i unionen skulle minska till följd av att kommissionen blir en EU-regering. För partiernas del skulle övergången till direktval med all sannolikhet leda till att stora partiers ställning stärks, speciellt i små medlemsländer. Om överhusets mandatfördelning grundades på vägning av röster, ett system som för närvarande tillämpas i rådet (se tabell 4.1), skulle till exempel fyra representanter från Sverige och tre från Finland väljas till överhuset. Om det valdes lika många representanter från varje medlemsland (till exempel tre eller fyra per stat) skulle inflytandet vara likadant oavsett storleken på medlemslandet.

Det tredje alternativet är att ett överhus bildas med det nationella parlamentets medlemmar som basis. Bakom denna modell ligger först och främst en oro för de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande. Enligt logiken med majoritetsdemokrati skulle medlemsländernas regeringar se till att majoriteten av nationella parlamentariker i överhuset skulle representera den sittande regeringen och dess åsikter. Skillnaden från det nuvarande rådet skulle närmast vara att de representanter från medlemsländerna som hör till överhuset inte själva skulle delta i arbetet i medlemsländernas regeringar. Ändå skulle deras agerande vara starkt bundet till de nationella regeringarnas linjer. Att medlemsländernas parlamentsledamöter samtidigt skulle agera som medlemmar i unionens överhus skulle på sätt och vis innebära en tillbakagång till tiden före 1979 då Europaparlamentet bestod av representanter för nationella parlament. Den primära uppgiften för nationella parlament är lagstiftning på nationell nivå och det kan ifrågasättas i vilken omfattning nationella parlamentariker skulle ha

förmåga att delta i EU:s beslutsfattande vid sidan av uppgifterna i det nationella parlamentet. En möjlig lösning skulle förstås vara att de representanter som är verksamma i rådet inte skulle delta i nationell lagstiftning alls. Det meningsfulla med denna lösning skulle vara tvivelaktigt eftersom den skulle ändra relationen mellan representanter och väljare. Samtidigt skulle den sannolikt försämra dessa representanters möjligheter att bli valda på nytt i nationella parlamentsval. En representant som är verksam på heltid i en kammare i ett nationellt parlament skulle inte representera sina väljare i nationellt beslutsfattande utan han/hon skulle vara representant på EU-nivå. Att förnya sitt mandat i nationella val skulle vara svårt i en sådan situation.

Att överhusets representanter samtidigt skulle ingå i det nationella parlamentet skulle vara problematiskt om man beaktar beslutsfattandets effektivitet. Nationella parlamentsval hålls vid skilda tidpunkter i medlemsländerna och med nationella vallagar som grund. Således skulle det ske ständiga skiftningar i överhuset vilket skulle försämra parlamentsgruppernas enhetlighet. Problemet skulle kunna lösas genom att förena valperioderna för medlemsländernas parlament så att nationella parlamentsval skulle hållas vid samma tidpunkt i alla medlemsländer. För att arrangemanget skulle bli bestående borde medlemsländerna avstå från möjligheten att ordna förtida parlamentsval. Det skulle kunna leda till problem i en situation där man inte lyckas bilda en funktionsduglig regering i något medlemsland. Medlemsländerna är knappast villiga att gå med på en så här stor förändring.

Det måste också tas hänsyn till att förverkligandet av ett system med två kammare – dvs. att medbeslutandeförfarandet skulle tillämpas generellt i all lagstiftning – skulle öka parlamentets makt markant. Förutom formerna för att utse överhusets medlemmar skulle då även en fråga eventuellt uppstå om små medlemsländers ställning och samtidigt om Europapartiernas påverkan. Att öka parlamentets makt i relation till rådet skulle minska medlemsländernas representativitet jämfört med medborgarnas representativitet. Det skulle öka kraven på att små medlemsländers representativitet måste säkerställas genom att röstfördelningen i ministerrådet ändras. Den enklaste lösningen skulle vara att avstå från vägning av röster i ministerrådet helt och hållet. Då skulle representationen av unionens medborgare i EU:s beslutsfattande förverkligas i parlamentet, vars mandatfördelning först och främst skulle följa medlemsländernas invånarantal. Medlemsländernas representation skulle förverkligas i rådet där varje

medlemsland skulle ha samma antal röster. Den här utvecklingen skulle öka de båda största Europapartiernas – PES och EPP – inflytande i EU.

Att genomföra den parlamentariska modellen skulle alltså innebära en väsentlig förändring i institutionernas maktrelationer. Kommissionens karaktär skulle förändras avsevärt. Den skulle inte längre vara en opartisk kompromissmakare och försvara ett gemensamt europeiskt intresse utan en tydlig partipolitisk aktör precis som nationella regeringar. Att genomföra den parlamentariska modellen skulle även leda till att Europapartiernas roll skulle förändras. I och med den parlamentariska modellen skulle det utvecklas en uppdelning mellan regerings- och oppositionskonstellationer i unionen med partipolitisk grund. Regeringens och oppositionens verksamhet skulle grundas på partigrupperna. Det skulle förutsätta en större enhetlighet bland Europapartierna än vad som är fallet för närvarande, samt en mer hierarkisk organisation. Europapartiernas större roll skulle även avspeglas i kandidatnomineringar i Europaparlamentsvalen. Att bilda enhetliga och organisatoriskt väsentligt mer centraliserade Europapartier skulle sannolikt kräva att makten över kandidatnomineringen förskjuts. Ändringen skulle innebära att det vore Europapartier (och inte deras nationella medlemspartier) som i sista hand skulle bestämma över eller åtminstone påverka sammansättningen av kandidatlistorna. Annars skulle nationella partier kunna, om de ville, styra sina Europarepresentanter så att de i första hand skulle ta regeringens intressen i beaktande.⁹

Det finns dock olika alternativ till hur valresultaten skulle beaktas i kommissionens sammansättning. En väsentlig fråga ur Europapartiernas synvinkel är i vilken omfattning medlemsländerna skulle komma att påverka kommissionens sammansättning (dvs. utnämningen av regeringens ministrar). Likaså om kommissionärsmandat även i fortsättningen skall tilldelas jämnt mellan medlemsländerna. Det mest långtgående alternativet är att valet av kommissionen helt och hållet flyttas över till Europaparlamentet samt att medlemsländernas kvoter tas bort. Då skulle parlamentet välja kommissionens ordförande, premiärministern, som i sin tur skulle utse övriga kommissionärer, ministrar. Till slut skulle hela kommissionen, EU-regeringen, behöva godkännas av parlamentet. Det skulle innebära att regeringsbildningen skulle flyttas över till att vara Europapartiernas uppgift. Kommissionen, alltså regeringen, skulle bildas på partipolitiska grunder och då skulle vissa grupper i parlamentet tillhöra regeringsunderlaget medan andra skulle ingå i oppositionen. Det skulle inte stadgas något om fördelning av ministermandat bland medlemsländerna utan kommissio-

nens sammansättning skulle baseras på förhandlingar mellan partigrupperna enligt en renodlad parlamentarisk modell.

Tabell 5.1. Partigrupper i Europaparlamentet 1979–1999.

Grupp \ År	1979 (%)	1984 (%)	1989 (%)	1994 (%)	1999 (%)
PES	113 (28)	130 (30)	180 (35)	198 (35)	180 (29)
EPP(-ED)*	107 (26)	110 (25)	121 (23)	157 (28)	233 (37)
ELDR	40 (10)	31 (7)	49 (9)	43 (8)	50 (8)
EDG	64 (16)	50 (12)	34 (7)		
EDA	22 (5)	29 (7)	20 (4)	26 (5)	
COM	44 (11)	41 (9)			
CDI	11 (3)				
RB		20 (5)	13 (3)		
ER		16 (4)	17 (3)		
De Gröna			30 (6)	23 (4)	48 (8)
EUL			28 (5)		
LU			14 (3)		
GUE-NGL				28 (5)	42 (7)
EN				19 (3)	
FE				27 (5)	
ERA				19 (3)	
UPE					
UNE					21 (3)
TGI					20 (3)
EDD					16 (3)
NA	9 (2)	7 (2)	12 (2)	27 (5)	16 (3)
Totalt	410	434	518	567	626
Absolut majoritet	206	218	260	284	314

* Beteckningen EPP-ED tillkom efter EP-valet 1999. EPP är kristdemokraterna och ED de konservativa (varav de brittiska och danska konservativa fram till maj 1992 befann sig i EDG).

I det följande åskådliggörs regeringsbildning enligt parlamentariskt alternativ och då med Europaparlamentsvalen åren 1979–1999 som grund. Utgångsläget är, enligt parlamentarismens logik, att regeringen måste åtnjuta parlamentets (underhusets) förtroende. Det Europaparti som har fått flest parlamentsmandat får fullmakt att först försöka bilda regering. Denna regeringsbildare strävar i sin tur efter att bilda en minimalt vinnande koali-

Tabell 5.2. Partifamiljer i Europaparlamentet 1979–1999.

Parti-familj \ År	Vänster	Gröna och regionala partier ¹	Social-demokraterna/ socialisterna	Liberalerna	Krist-demokrater och konservativa	Höger-extrema	EU-motståndare
1979	COM (44)		PES (113)	ELDR (40)	EPP (107) EDG (64) EDA (22)		
1984	COM (41)	RB (20)	PES (130)	ELDR (31)	EPP (110) EDG (50) EDA (29)	ER (16)	
1989	EUL (28) ² LU (14)	De gröna (30) RB (13)	PES (180)	ELDR (49)	EPP (121) EDG (34) ³ EDA (20)	ER (17)	
1994	GUE-NGL (28)	De gröna (23)	PES (198) ERA (19)	ELDR (43)	EPP-ED (157) EDA (26) FE (27) ⁴		EN (19)
1999	GUE-NGL (42)	G/EFA (48)	PES (180)	ELDR (50)	EPP-ED (233) UNE (21)		EDD (16)

Observera: Tekniska grupper har lämnats utanför tabellen. Mandatantal hänvisar till situationen efter respektive val.

¹ Regionala partier ingick i Regnbågsgruppen åren 1984–1994. EFA:s medlemspartier satt med i CDI:s grupp åren 1979–1984 och i socialdemokratiska ERA-gruppen åren 1994–1999.

² Vänstergruppen splittrades i januari 1993. Majoriteten av gruppens ledamöter gick över till PES-gruppen.

³ Anslöt sig till EPP-gruppen i maj 1992.

⁴ EDA och FE förenades i juli 1995 genom att bilda UPE (55 medlemmar). UPE i sin tur anslöt sig till EPP-gruppen i juni 1998.

tion, dvs. en regering där endast de partier finns representerade vars närvaro är nödvändig för att uppnå mandatmajoritet. Det är visserligen möjligt att bilda en minoritetsregering, speciellt om regeringen inte behövs igenom förtroendevotum innan den kan träda i tjänst. Vi grundar dock vår beräkning på antagandet att regeringspartierna måste få stöd från minst hälften av parlamentets medlemmar. Således nämns minimiantalet för att uppnå absolut majoritet efter varje val på sista raden i tabell 5.1.¹⁰ I tabell 5.2 däremot redovisas mandatfördelningen per partifamilj.

Vi granskar först situationen efter 1979, dvs. efter första Europaparlamentsvalet. Efter valet det året hade PES-gruppen flest mandat så den skulle ha fått uppgiften att vara regeringsbildare. Att bilda en majoritetsregering kräver minst 206 representanter i parlamentet. Koalition skulle lättast kunna bildas genom ett samarbete mellan de två stora, dvs. PES och EPP eftersom de sammanlagt hade 220 mandat efter valet. Socialdemokraterna skulle i vilket fall som helst ta med även högerpartier i sin regering eftersom vänsterns representanter enbart hade totalt 157 mandat i parlamentet. Kombinationen PES, kommunisterna (COM) och liberalerna skulle inte heller ha varit tillräckligt för att uppnå majoritet. Således skulle det enda realistiska alternativet ur socialdemokraternas synvinkel ha varit en gemensam regering mellan de två största partigrupperingarna. Om ingen regering med PES i ledning skulle ha kunnat bildas skulle ansvaret för regeringsbildningen ha gått över till EPP. Alternativet skulle ha varit en högerregering bestående av EPP, ELDR och konservativa EDG samt eventuellt även den av gaullisterna dominerade EDA.

Situationen 1984 skiljer sig inte nämnvärt från situationen efter första valet. PES skulle åter få uppgiften att bilda regering men partiet skulle stå inför samma problem som fem år tidigare. Vänstern skulle åter vara långt ifrån mandatmajoritet (sammanlagt 191 mandat om Regnbågsgruppen räknas med) och därför skulle en regering mellan de två stora grupperna vara det enda realistiska alternativet. Dock hade situationen kunnat vara en annan om ELDR skulle ha varit beredd att komma med i en vänsterkoalition. Om regeringsbildningen skulle ha flyttats över till EPP skulle detta parti i sin tur haft att välja mellan en regering med PES eller en högerkoalition i vilken ELDR, EDG och EDA skulle ha ingått. Efter det tredje Europaparlamentsvalet 1989 ändras situationen. PES framgång i valet ger det en bättre ställning i regeringsbildningen. Förutom alternativet att de två stora grupperna gör gemensam sak skulle PES åtminstone i teorin ha kunnat bilda en vänsterkoalition med De gröna, EUL, LU och Regn-

bågsgruppen, som delvis bestod av representanter för vänstern. Visserligen skulle denna koalition ha varit mycket sårbar då den skulle ha haft enbart 265 representanter. Således skulle en regering med EPP ha varit ett mycket tryggare alternativ för PES. EPP skulle i sin tur inte ha kunnat bilda en högerkoalition och det enda alternativet hade därför varit att bilda en gemensam regering med PES.

Efter fjärde valet 1994 var situationen mycket lik den efter tredje valet. Socialdemokraterna hade åter haft rätt att agera regeringsbildare tack vare sitt goda valresultat. En koalitionsregering med EPP skulle dock ha varit det enda alternativet för PES eftersom vänstergrupperna inte fick mandatmajoritet. EPP befann sig i samma situation, dvs. det skulle inte heller ha kunnat bilda en högerkoalition. På så sätt skulle en koalition mellan PES och EPP ha varit det enda alternativet för att bilda en majoritetsregering.

År 1999 var första gången då EPP skulle ha fått agera som regeringsbildare. Återigen skulle dock en koalition med PES ha varit det enda alternativet. En ren högerregering skulle ha krävt att EU-skeptiker eller EU-motståndare, däribland vissa till partigrupper obundna högerextremister, skulle ha tagits med i regeringen. Inte heller skulle PES i praktiken ha kunnat bilda en regering förutom med sin konkurrent EPP(-ED).

När man granskar situationen partifamilj för partifamilj är den alltså tämligen entydig. Efter alla fem valen skulle det enda realistiska eller säkraste alternativet ha varit bildandet av en koalition mellan PES och EPP(-ED) (tabell 5.3). Den enda betydelsefulla skillnaden skulle ha handlat om vilket parti premiärministern tillhör. Efter valen 1979, 1984, 1989 och 1994 skulle regeringen ha letts av PES och efter valet 1999 av EPP-ED. I detta scenario har vi utgått från att regeringarna strävar efter att bilda minimalt vinnande koalitioner. Det innebär att de partier vars närvaro inte är nödvändig för att uppnå mandatmajoritet inte ingår i regeringen. Därför ingår ELDR inte i koalitionen även om den vanligtvis placeras mellan EPP-ED och PES. Om vi ändå skulle lägga till ett villkor i scenariot, nämligen att regeringen måste bildas mellan de partier som ligger bredvid varandra utmed vänster–höger-dimensionen (*connected coalitions*) skulle situationen på ett avgörande sätt ändras till ELDR:s fördel.¹¹ Då skulle liberalerna ha en mycket stark förhandlingsposition i regeringsbildningen (Laver 2000).

En koalition mellan de två största partifamiljerna kan uppfattas som problematisk såväl ur Europaparlamentets synvinkel vad gäller intern politik som för unionens beslutsfattande i stort. PES och EPP(-ED) har vis-

Tabell 5.3. Sannolika EU-regeringar efter Europaparlamentsvalen.

År	Den mest sannolika regeringen	% av mandat
1979	PES + EPP	54
1984	PES + EPP	55
1989	PES + EPP	58
1994	PES + EPP	63
1999	EPP-ED + PES	66

serligen medvetet sökt sig till aktivt samarbete genom parlamentets historia, speciellt i takt med att parlamentets lagstiftningsmakt har stärkts. Denna samverkan är begriplig i och med att de kompromisser som dessa två grupper gör ökar chanserna för att parlamentets förslag får gehör i kommissionen och i rådet. Det beror på att flertalet kommissionärer och ministrar i medlemsstaterna antingen är socialdemokrater eller konservativa/kristdemokrater (Kreppel 2002). Samarbete enligt parlamentarismen skulle dock kunna förlama parlamentets interna politik. Oppositionen, förutom liberalerna, skulle placeras i båda ändarna av vänster–högerdimensionen. Oppositionen skulle finnas till vänster om socialdemokraterna och till höger om kristdemokraterna. Således skulle oppositionen ovillkorligen bli svag. De stora gruppernas koalition skulle därmed kunna leda till att Europaparlamentet totalt sett skulle förlora i styrka.

Alternativet som presenterats ovan representerar en tydlig övernationell parlamentarism i EU:s beslutsfattande och genomförandet av en sådan är åtminstone inte ännu realistiskt. Medlemsländerna torde även i fortsättningen vilja påverka kommissionens sammansättning. Jämlikhet i fördelning av kommissionärsmandat är viktigt även i fortsättningen, speciellt för relativt små medlemsländer som Sverige. En alternativ lösning skulle kunna vara att kommissionen även skulle behöva få Europeiska rådets godkännande innan den kan träda i tjänst. I detta arrangemang skulle fördelningen av kommissionärsmandat mellan medlemsländerna inte vara bestämd i förväg. Dock skulle Europaparlamentets grupper behöva ta hänsyn till vikten av ett eget kommissionärsmandat för medlemsländerna när de tillstyrker kommissionen. Då skulle olika medlemsländers representation beaktas vid utnämningen av kommissionärer. Det skulle vara viktigt för att få Europeiska rådets godkännande av sammansättningen. För enskilda medlemsländer skulle systemet dock inte nödvändigtvis garantera

ett kommissionärsmandat, speciellt om beslut angående kommissionens sammansättning skulle tas med kvalificerad majoritet i Europeiska rådet eller om antalet ministrar i kommissionen skulle vara mindre än antalet medlemsländer.

Medlemsländernas jämlika representation i kommissionen skulle kunna definieras i unionens grundlag. Kommissionen skulle likväl kunna bildas med parlamentets valresultat som grund. Detta arrangemang skulle kunna förverkligas på minst två olika sätt. Det första alternativet går ut på att parlamentets valresultat skulle påverka hela kommissionens sammansättning, dvs. kommissionen skulle bildas med utgångspunkt i politiska maktrelationer. När Europapartiernas parlamentsgrupper skulle förhandla om kommissionens sammansättning skulle de vara tvungna att ta hänsyn till medlemsländernas jämlika representation så som den definieras i grundlagen. Enligt det andra alternativet skulle parlamentet välja kommissionens ordförande, men det skulle inte delta i valet av andra kommissionärer. Det nuvarande systemet skulle alltså tillämpas för att bilda kommissionen, dvs. att medlemsländerna i praktiken skulle utse kommissionärer. I detta alternativ skulle inte utfallet av Europaparlamentsvalen omedelbart inverka på kommissionens sammansättning, förutom för ordförandens del. Förfarandet att utnämna andra kommissionärer skulle förbli detsamma.

Om valet av hela kommissionen, eller av dess ordförande, skulle flyttas över till parlamentet skulle det ha stor betydelse för valkampanjerna. Varje Europaparti skulle utnämna sin egen kandidat till kommissionens ordförande. De skulle också presentera ett politiskt program som de skulle genomföra om de skulle få ordförandeposten i kommissionen, dvs. premiärministerposten. En sådan möjlighet finns redan i dag, åtminstone i teorin. Europapartier skulle kunna utnämna sin egen kandidat till kommissionsordförande. Det parti som skulle vinna valet skulle kunna kräva att Europaparlamentet respekterar valresultatet och utnämner den person som partiet har föreslagit som kandidat att leda kommissionen. Partiet skulle också kunna meddela att det inte ger sitt stöd i parlamentet till någon annan ordförandekandidat som Europeiska rådet föreslår. Detta scenario är dock tämligen orealistiskt. Dels finns det ett motstånd från medlemsländerna, dels är nationella partier inte nödvändigtvis, eller alls, beredda att ge Europapartier en betydande roll i valkampanjen (Nickel 1998). Det är inte heller självklart att Europaparlamentsgruppen för det parti som vinner valet skulle stå enad bakom den kandidat som föreslås bli

ordförande i kommissionen. En del av gruppen skulle av nationella hänsyn i stället kunna vara anhängare av Europeiska rådets ordförandekandidat. Situationen skulle dock vara en annan om valet av kommissionens ordförande helt skulle flyttas till parlamentet. Då skulle Europapartier få utnämna sin kandidat till ordförandeposten före valet och kampanjens gemensamma europeiska karaktär skulle förstärkas. På lång sikt skulle följden vara att Europapartiernas roll blir större och karaktären av parlamentsvalet skulle förändras till att bli en omröstning om riktlinjerna för unionens politik.

Att införa den parlamentariska modellen i EU skulle dock inte nödvändigtvis råda bot på kommissionens, dvs. regeringens, problem med bristande legitimitet. Det finns många problem förknippade med Europaparlamentsvalen. Valdeltagandet är lågt och valen genomförs inte med teman som rör gemensamma europeiska mål. Valet har alltså en stämpel av att vara ett "andra rangens val", dvs. väljarna använder dessa val till att visa sitt stöd eller misstroende gentemot partier i regeringsställning. På grund av dessa problem är det svårt att med utgångspunkt i resultaten från Europaparlamentsvalen presentera hurdan kommission unionens medborgare skulle vilja ha. Kommissionens legitimitet skulle knappast förbättras jämfört med nuläget. Som motargument kan anföras att om valet av kommissionens ordförande flyttades till parlamentet skulle det ändra Europaparlamentsvalens karaktär. Valresultatet skulle ha en direkt påverkan på antingen valet av kommissionen eller åtminstone av dess ordförande. Det skulle kunna innebära att valen till Europaparlamentet ändras från att vara ett "andra rangens val" till att bli ett "riktigt", gemensamt europeiskt val. Detta skulle i sin tur kunna leda till att valdeltagandet ökar. Ur partidemokratins synvinkel är det väsentligt att Europapartierna presenterar sina egna kandidater till att bli kommissionens ordförande liksom sina handlingsprogram före Europaparlamentsvalet. Därmed skulle väljarna kunna ta ställning till hurdan politik de vill att kommissionen skall bedriva.

Fotnoter

- 1 I Döring (1995) analyseras parlamentens verksamhet i västeuropeiska länder, särskilt vad gäller grundlagens föreskrifter och parlamentens arbetsordningar. Strøm, Müller & Bergman (2003) granskar i sin tur mer vittgående de europeiska demokratierna och speciellt parlamentarismens utveckling efter andra världskriget.
- 2 Müller & Strøm (2000) innehåller en detaljerad analys om faktorer som påverkar regeringsbildning och koalitioner verksamhet i 13 västeuropeiska länder. Gallagher m.fl. (2001, 339–374) i sin tur innehåller en utmärkt sammanfattning av detta ämne.
- 3 Antalet regeringar varierar beroende på vad som räknas som en ny regering. I den undersökning som vi rapporterar om definierades en ny regering som en regering som har bildats efter val eller om dess partipolitiska sammansättning förändrades eller om premiärminister byttes ut mitt under en mandatperiod (Mitchell 2001).
- 4 Reformens potentiella betydelse kan gestaltas genom följande tankelek. Det finns två kandidater som tävlar om att bli kommissionens ordförande. Kandidat A är en belgisk kristdemokrat som är känd som starkt federalistisk, medan kandidat B är en svensk socialdemokrat som representerar en mer återhållsam integrationslinje. Av femton medlemsländer stöder tolv länder kandidat A och länder som förhåller sig mer kritiska mot integrationen, Storbritannien, Sverige och Danmark, stöder kandidat B. Europeiska rådet väljer kandidat A med kvalificerad majoritet och han/hon vinner lätt stöd även från Europaparlamentet med sina federalistiska uttalanden. En klar majoritet av kommissionens medlemmar består av federalister som delar ordförandens åsikter. Kommissionen som flitigt använder sin initiativrätt lägger under sin mandatperiod förslag som fördjupar integrationen. Dessa förslag får oftast rådets (åtminstone så länge som nationella parlamentsval inte ändrar rådets sammansättning) och parlamentets stöd. I de tre länder som motsatte sig valet av ordförande ökar i sin tur misstro och motstånd mot kommissionen och unionen dramatiskt. Kommissionen representerar helt enkelt inte i dessa länder den folkliga majoritetens åsikter och kommissionens ordförande är inte heller demokratiskt vald ur deras synvinkel.
- 5 Kommissionens oberoende samt parlamentets (trots hotet om misstroendevo- tum) och rådets stöd har blivit en väsentlig faktor när man förklarar varför medlemsländer har varit så villiga att delegera initiativrätten och verkställande makt till kommissionen (se Dehousse 1995; Moravcsik 1999; Pollack 1997). Alternativet med parlamentarism skulle leda till att detta oberoende försvinner.
- 6 Den parlamentariska modellen har även kritiserats med hänvisning till att parlamentet inte äger faktiskt mandat att välja kommission beroende på den svaga legitimitet som följer av det låga deltagandet i parlamentsvalen. Valen har dessutom en stämpel av att vara "andra rangens val" (*second-order elections*) där väljarna använder valet för att visa sitt stöd till eller misstroende mot de partier som regerar nationellt (se t.ex. Reif & Schmitt 1990; van der Eijk & Franklin 1996). Att parlamentets makt har ökat har inte medfört ökat valdeltagande. Även om man övergick till den parlamentariska modellen skulle det vara mycket osannolikt att fokuseringen i Europaparlamentsvalen snabbt skulle ändras från att vara nationell till att bli europeisk. Då skulle man kunna anse att ett

- eventuellt lågt valdeltagande kombinerat med valets ”felaktiga” tematik skulle ge en dålig utgångspunkt för kommissionens, dvs. EU-regeringens, maktbruk.
- 7 Ett undantag utgörs i viss mån av den tyske utrikesministern Joschka Fischers tal vid Humboldtuniversitetet i Berlin den 12 maj 2000. Hans förslag var att underhusets medlemmar samtidigt skulle vara medlemmar av nationella parlament, vilket skulle innebära att de inte skulle väljas via direkta val. Överhusets representanter skulle å andra sidan eventuellt väljas i direktval.
 - 8 I USA hade delstater som vana att ge råd till sina senatorer, men till följd av direktvalen blockerades denna kanal då en direkt förbindelse mellan senatorer och medborgare uppstod. Riker (1955).
 - 9 Problemet gäller situationer där en Europaparlamentarikers nationella parti, som finns representerat i regeringen, stöder Europeiska rådets ordförandekandidat men parlamentariskens parlamentsgrupp motsätter sig kandidaten i fråga. Då skulle Europaparlamentarikern befinna sig i en situation där han/hon måste rösta antingen mot sin parlamentsgrupps vilja eller mot sitt nationella parti. Den politiska gruppens ställning försvagas av att kandidatnomineringen i Europaparlamentsvalen och organisering av kampanjen åvilar nationella partier. Från denna synpunkt analyserar Hix & Lord (1996) valet av Jacques Santer till kommissionens ordförande 1994. Då behövdes inte parlamentets officiella godkännande för en ordförandekandidat men parlamentet röstade ändå för Santerers förtroende. Partigrupperna som stödde valet av honom var i stort sett eniga i omröstningen. Däremot var de grupper som var emot Santer, PES och ELDR, splittrade i omröstningen. När de här grupperna granskas som helhet röstade ungefär en fjärdedel av deras representanter avvikande från sin grupps linje. Av representanter från PES- eller ELDR-gruppen var 79 % sådana vars nationella parti fanns representerat i respektive lands regering. Medlemsländernas regeringspartier kan alltså styra sina Europarepresentanters röstningsbeteende. Så lär det förbli så länge som Europapartier inte har inflytande över kandidatnomineringen. Det är intressant att notera att enligt en intervjuundersökning som genomfördes mellan 1996 och 1997 var drygt 10 % av Europaparlamentarikerna och strax under 10 % av de nationella parlamentarikerna för att kandidatnomineringen inför Europaparlamentsval skulle flyttas från nationella partier till Europapartier (Wessels 1999, 215–217).
 - 10 Hix, Noury & Roland (2003) räknade i sin undersökning distans mellan partier i omröstningar i Europaparlamentets plenum mellan 1979 och 2001. De gjorde beräkningen med hjälp av en så kallad NOMINATE-algoritm där varje representant placeras i en tvådimensionell politikrymd enligt sitt röstningsbeteende. Enligt denna analys skulle en koalition bildats mellan PES och EPP 1979, 1989 och 1994. År 1984 skulle vänsterpartierna (PES, COM, RB) bilda en regering med liberaler och 1999 skulle EPP-ED ha bildat en högerregering med liberaler och gaullister.
 - 11 Det betyder exempelvis att det i den koalitionsregering som bildats av PES och EPP-ED även skulle ingå det parti eller de partier som befinner sig mellan PES och EPP-ED, dvs. ELDR.

6. Den presidentiella modellen

Det andra alternativet för att förändra Europeiska unionens institutionella struktur är den presidentiella modellen, som även den är känd från nationalstater. I denna modell skulle EU:s president, som har valts genom direkt folkval, vara den som åtnjuter förtroendet att bruka den verkställande makten. Valet skulle kunna ordnas i en enda och samtidig omgång varefter den kandidat som fått flest röster utnämns till president. Alternativt skulle valet kunna ske i två omgångar såsom i presidentvalen i Frankrike och i Finland. I de fall ingen av kandidaterna lyckas få majoritet i första omgången går de två kandidater som har fått flest röster vidare till en andra omgång för att mötas där. Europapartier eller andra organisationer på unionsnivå skulle presentera kandidater. Presidenten skulle vara direkt ansvarig gentemot unionsmedborgarna, inte gentemot parlamentet. Systemet skulle sannolikt medverka till att ett tvåpartisystem uppstår och befasts. I andra valomgången skulle sannolikt kandidater för PES och EPP mötas om man utgår ifrån partiernas nuvarande väljarstöd.

I denna presidentiella modell skulle presidenten och regeringen som han/hon leder bli centrala maktbrukare i unionen. Det skulle vara nödvändigt för att medborgarna skulle känna att det är meningsfullt att rösta i ett EU-presidentval. Presidenten och kommissionen som han/hon leder skulle bilda en EU-regering som skulle ha betydande initiativrätt och verkställande makt. Modellen har motiverats först och främst med att den skulle tydliggöra skillnaden mellan verkställande och lagstiftande makt (Hix 2002, 18). Liksom i den parlamentariska modellen skulle unionen ha ett parlament med två kammare vid sidan av presidenten. Då skulle båda kamrarnas godkännande krävas för att presidentens lagförslag skulle gå igenom, precis som i USA.

I kapitlets nästa del granskar vi det presidentiella systemets karaktärsdrag. Anammande av en presidentmodell skulle i stora drag innebära att man i princip översätter USA:s politiska system till EU. Därför riktar vi speciell uppmärksamhet på presidentinstitutionen och relationerna mellan partier i USA. Därefter diskuterar vi hur väl denna presidentmodell lämpar

sig för unionen, samt visar hur eventuella EU-presidentval skulle kunna ordnas. Återigen är syftet att belysa vilka konsekvenser olika konstitutionella och institutionella modeller och lösningar får ur den europeiska partidemokratins synvinkel och för Europapartiernas författningsmässiga ställning.

Presidentialism

Av EU:s medlemsländer är det i Finland, Frankrike, Irland, Portugal och Österrike som en president väljs i direkta val. Av de här länderna är det enbart i Frankrike och Finland som presidenten är en betydande politisk aktör, särskilt i utrikes- och säkerhetspolitiken. Finland fick förvisso en ny grundlag 2000. Landets politiska system parlamentariserades i så stor utsträckning att Finland numera inte passar i kategorin länder med semipresidentiella system (Raunio & Tiilikainen 2003). I ett semipresidentiellt system finns både en folkvald president och en regering, som är ansvarig inför parlamentet. Maktfördelningen i semipresidentiella system brukar fungera så att regeringen ansvarar till största delen för landets inrikespolitik medan utrikespolitiken ingår i presidentens ansvarsområden.

I presidentmodellen är maktfördelningen mellan lagstiftande och verkställande makt central. Presidenten som utövar verkställande makt är inte ansvarig gentemot parlamentet utan direkt gentemot folket. Att skilja på verkställande och lagstiftande makt har ansetts försvåra genomförandet av reformer och således gynnar presidentmodellen status quo mer än vad den parlamentariska modellen gör (Tsebelis 2002). Alternativet med presidentiellt system har därför ansetts passa bra för att säkerställa en bredare samhällelig acceptans för beslutsfattandet. Det beror på att den verkställande makten också måste få sina propositioner godkända i den av parlamentets kammare som väljs separat (Shugart & Carey 1992).¹ Situationen blir en annan om det parti presidenten företräder har majoritet i parlamentets båda kammare. I en sådan situation kan parlamentet åtminstone i teorin bli presidentens stämpelverktyg – ungefär på samma sätt som parlamentet ofta har bedömts vara ett ”transportkompani” i parlamentariska system.²

Den fördel med presidentialism som oftast nämns är dess tydlighet. Medborgarna har lättare att få insyn i den verkställande institutionens handlande eftersom den högsta makthavaren endast är en person. Likaså bör man komma ihåg att presidenten är vald direkt av folket till skillnad mot en premiärminister. Presidenten har även ansetts vara – särskilt i kris-

tider – en enande faktor för folket och nationen. Presidenten utövar på sätt och vis sin makt ovanför partipolitiska intressen. Då kan presidenten agera som en balanserande kraft som strävar efter att förlika oeniga parter. I mångkulturella samhällen skulle det ändå vara viktigt att försöka säkerställa att inte endast en central befolkningsgrupps röster räcker för att en person väljs till president utan att han/hon behöver få stöd i flera befolkningsgrupper. Det skulle exempelvis kunna ske genom valsystemet. Annars finns det risk för att presidentämbetet kopplas samman med en viss befolkningsgrupp och det kan leda till att legitimiteten för presidentens maktutövning minskar i de andra befolkningsgrupperna.

I presidentmodellen har medborgarna även fler möjligheter att påverka, åtminstone om man ser till antalet allmänna val. Medborgarna har möjlighet att rösta både i presidentval och i parlamentsval. Ytterligare en fördel med denna modell är att den erbjuder kontinuitet och förutsägbarhet. Valperioder är bestämda i förväg och således kan presidenten sträva efter att genomföra sin politik utan att behöva frukta ett misstroendevotum, självklart inom ramen för de befogenheter och regler som stadgas i grundlagen. Beslutsfattandets effektivitet ökar även till följd av att presidenten åtminstone i teorin har lättare att genomföra större och mer radikala ändringar eller kan fatta svårare beslut än vad som vanligen är fallet i en parlamentariskt tillsatt koalitionsregering.

Eftersom en reform av EU:s system i presidentiell riktning i huvuddrag skulle innebära en kopiering av det amerikanska styrelseskicket är det värt att kort granska USA:s system och karaktären på landets partier. I USA är den offentliga makten tredelad. Trots att landet har ett tvåpartisystem har maktens tredelning ofta bidragit till en konsensusinriktad politik samt hindrat att makten har koncentrerats till presidenten. Författningskonventionen i Philadelphia 1787, som skapade utkastet till USA:s konstitution, avvisade parlamentarisk demokrati eftersom den inte kunde uppfylla kravet på den offentliga maktens tredelning (Riker 1987). USA:s president har stora maktbefogenheter. Han/hon väljer och utnämner – beroende på senatens godkännande – alla ministrar för olika områden, centralbankens och andra centrala offentliga institutioners ledande personer, ambassadörer, samt domare i förbundsstatens domstolar. Presidenten har lagstadgad plikt att ta fram ett förslag till förbundsstatens årliga budget. Presidenten har även rätt att lägga fram lagförslag och han har vetorätt i all lagstiftning förutsatt att en majoritet bestående av två tredjedelar av båda kamrarna inte upphäver presidentens avslag. Presidenten ingår avtal med andra stater.

Det krävs stöd från minst två tredjedelar av senaten för att avtalen skall träda i kraft. Dessutom är presidenten landets överbefälhavare och har rätt att bevilja benådning av dömda förbrytare.

Presidentens verkliga makt beror dock först och främst på den politiska situationen. Maktbalansen var till kongressens fördel ända fram till andra hälften av 1800-talet, men den har i huvuddrag kommit att bli till presidentens fördel från och med Franklin D. Roosevelts tid som president. Sedan 1930-talet förväntas presidenten även ha en ledande roll i utformningen av den ekonomiska politiken.³ Denna roll har förstärkts allt eftersom förbundsstatens utgifter har ökat i relation till delstaternas budget. Även konstitutionens obestämda formulering och Högsta domstolens beslut har medverkat till att presidentens makt har ökat och att maktbalansen har ändrats. Att kongressens ställning har blivit svagare är delvis ett medvetet val i och med att kongressens medlemmar har flyttat över politiskt ansvar till presidenten i allt större omfattning (Fabbrini 1999). Forskning visar emellertid att utskotten har blivit mer betydelsefulla.

Presidenten framhävs som övervakare av nationella intressen eftersom kongressens kammare består av representanter för delstaterna (senaten) eller valdistrikt som är underställda dem (representanthuset). Med andra ord är det endast presidentens valdistrikt som täcker hela landet eller åtminstone går över delstatsgränserna. Presidenten kan inte splittra någon av kongressens kammare och således är dennes makt grundad på initiativkraft och förmåga att vinna folkets och kongressens stöd för sina politiska prioriteringar. Presidentens makt har minskat i situationer där majoriteten av kongressen och presidenten har representerat olika partier. Enbart 40 % av tiden efter 1960 har samma parti regerat både i form av att ha presidentmandat och majoriteten av mandat i kongressens båda kammare. Visserligen behöver inte ens partitillhörighet nödvändigtvis garantera framgångsrik lagstiftning på grund av att partierna är splittrade internt (Green 2002). Kongressens verkliga lagstiftningsmakt är större än den som många nationella parlament i Europa besitter (Sinclair 1998).⁴ Varje lag måste få båda kamrarnas godkännande. I kongressen är partidisciplinen tämligen låg och representanternas verksamhet är i stor utsträckning bunden till behov och intressen i respektive valdistrikt. Vid lagstiftning i kongressen bildas således ofta majoriteter kring sakfrågor. Dessa varierande och pragmatiska koalitioner har ofta ansetts vara en styrka hos landets partisystem.

USA:s partisystem utvecklades successivt, speciellt på grund av presi-

dentvalen.⁵ Demokraterna och republikanerna är de enda betydelsefulla partierna. Inte i någon av delstaterna finns det tre stora partier och landet har inga regionala eller etniska partier. Sedan 1856 har alla presidenter, och sedan 1945 alla delstaters guvernörer, varit antingen demokrater eller republikaner. Med få undantag representerar alla kongressledamöter dessa två partier. I delstaternas parlament finns det inte heller nämnvärt med representanter från andra partier.

Ideologiskt är mångfalden betydande i båda partierna.⁶ Republikanerna har traditionellt varit för att makten skall decentraliseras och att politiken skall vara marknadsstyrd. Demokraterna däremot är som regel mer positiva till den federala maktens styrning och dess mer aktiva roll i ekonomisk och social politik. USA:s partier har inte ansetts komma närmare varandra med tiden utan deras ideologiska skillnader har tvärtom blivit tydligare (Aldrich 1995; Green 2002; Katz & Kolodny 1994).

Partierna är organisatoriskt svaga och deras officiella finansiering bestäms av delstaternas parlament. Partierna är även annars decentraliserade eftersom kandidatnominering sker nästan enbart i delstaterna. Organisationsverksamheten på federal nivå är liten. Partiernas ställning framhävs egentligen endast i president- och kongressval där nationella partiapparater och särskilt partiernas externa politiska verksamhetskommittéer fungerar som anskaffare av finansiärer. Presidentval, som ordnas vart fjärde år, har en nyckelroll i partiernas verksamhet och valkampanjerna leder till att partierna aktiveras på förbundsstatsnivå. Partiernas kampanjpersonal samt finansiering har ökat sedan 1960-talet. Båda partier har aktiva band med intresseorganisationer som ligger nära dem och som även finansierar stora delar av partiernas verksamhet. Valdeltagandet i presidentvalet har sjunkit och nuförtiden är det endast cirka hälften av de röstberättigade som röstar. I kongressval är deltagandet ännu lägre.

Även om vi naturligtvis inte kan anta att anammandet av den presidentiella modellen nödvändigtvis skulle få likadana följder i EU som i USA kan jämförelsen ändå ge vissa fingervisningar om hur EU:s partisystem skulle kunna utvecklas. Det är speciellt intressant att konstatera hur den lagstiftande och verkställande maktens åtskillnad har påverkat landets partier. Eftersom regeringen inte är beroende av parlamentets stöd är demokraternas och republikanernas parlamentsgrupper ännu mindre eniga i sitt röstningsbeteende i kongressen än vad Europaparlamentets grupper är (Raunio 1997, 79–124). Partiorganisationer på federal nivå är alltså organisatoriskt svaga och deras verksamhet koncentreras i huvudsak till presi-

dentval, som ordnas vart fjärde år. Som följande granskning visar är det sannolikt att EU:s partisystem skulle bli mycket likartat vid en tillämpning av presidentialism.

Val av EU-president

Den presidentiella modellen kan precis som det parlamentariska alternativet motiveras med behovet av att minska unionens demokratiska underskott. Genom att rösta på unionens president skulle medborgarna direkt kunna påverka i vilken riktning de vill att EU skall utvecklas. På samma gång skulle systemet binda nationella partier starkare till ett visst alternativ för EU:s utveckling, till skillnad mot Europaparlamentsvalen som ofta i själva verket är nationella till sin karaktär. Den största fördelen med detta systemsifte skulle därmed vara att i högre grad sätta fokus på olika politiska alternativ och ge medborgarna möjlighet att ta ställning till dessa. Väljarna skulle således ha betydligt fler direkta möjligheter än i dag att påverka i vilken riktning unionen utvecklas. En president som valts via direkt val skulle även kunna stärka unionens roll i världspolitiken. Då skulle unionen ha en ledare som skulle ha väljarnas stöd efter val i hela EU:s territorium. Presidenten skulle med andra ord ha mandat att tala å hela unionens vägnar.

Direkta val skulle tvinga Europapartierna att inom sig enas om en gemensam kandidat. Kandidaten skulle med all sannolikhet väljas av partikongressen med majoritetsval. Europapartierna skulle vara tvungna att komma överens om arrangemang kring valkampanjen, samt formulera tydliga politiska viljeinriktningar och föra ut dessa till väljarna. För att kandidatnomineringar i valet skulle vara meningsfulla borde antalet kandidater begränsas och de skulle behöva ha omfattande stöd. Uppgifterna att bedriva kampanjer samt nominera kandidater kräver mer resurser till Europapartierna och skulle stärka deras ställning (Katz & Wessels 1999, 241). Intresseorganisationer på unionsnivå skulle med all sannolikhet vara betydande finansiärer i kampanjerna. Direkta EU-presidentval skulle därmed förutsätta starkare Europapartier med hänsyn till uppgifterna att bedriva kampanjer och nominera kandidater. Organisationernas verksamhet skulle dock i första hand koncentreras på presidentval.

Att gå över till den presidentiella modellen skulle vara en stor förändring i unionens institutionella struktur. Det gäller särskilt om utvecklingen med tiden skulle leda till att presidentinstitutionen, liksom den gjort i USA,

skulle stärkas. Modellen kan därför kritiseras med hänsyn till förekomsten och betydelsen av nationella identiteter. Flertalet kandidater skulle med all sannolikhet komma från de stora länderna. Utgången av valet skulle vara beroende av framgångar i de större medlemsländerna.⁷ Därför skulle kandidaterna framför allt föra kampanjer där. I mindre medlemsländer som Sverige skulle valdeltagandet då kunna bli lågt. Presidentvalet skulle kunna kännas främmande och presidenten skulle inte upplevas som en legitim makthavare i alla medlemsländer. Det är visserligen möjligt att en lämplig kompromisskandidat skulle kunna komma från ett litet medlemsland med hänsyn till konflikter mellan de stora medlemsländerna och deras maktambitioner. Vikten av nationalitet minskar dock möjligheterna för de små medlemsländerna att få kandidater utsedda. Skillnaden i medlemsländernas storlek och beaktande av nationella intressen påverkar även inom Europapartier. Antagligen skulle nationella synvinklar även påverka kandidatnomineringen, som i denna modell också omhändertas av Europapartier. Det skulle gynna kandidater från stora länder. Dessutom skulle det finnas en risk för att också detta val blir ett ”andra rangens val”. Valdeltagandet skulle sannolikt vara lågt och nationella faktorer skulle vara avgörande vid beslutstillfället. Efter valet skulle presidenten bilda sin regering enligt sina bestämda planer. Sammanfattningsvis skulle en sådan här ordning kunna leda till att stödet för unionen bland medborgare i relativt sett mindre länder minskar ytterligare. Det saknas ett sådant kvoteringsystem som skulle garantera medlemsländernas jämlika ställning i fördelningen av regeringsmandat.

Härnäst belyser vi EU-presidentval genom att granska vilket valresultat det hade blivit mellan 1979 och 1999. I vårt scenario väljs det från varje medlemsland via direkt val lika många elektorater som landet har representanter i Europaparlamentet (se tabell 4.1). Elektorernas uppgift är således närmast att ratificera medborgarnas röstningsresultat, på samma sätt som i USA:s presidentval. En annan realistisk mandatfördelning för elektorerna skulle kunna vara att använda ministerrådets viktning av röster. Ett valsystem som grundas på medborgarnas jämlikhet (dvs. en röst per medborgare) är knappast något realistiskt alternativ. Speciellt de små länderna skulle säkert inte vara beredda att acceptera ett valförfarande som gynnar stora länder i så stor utsträckning.

Vi utgår i vår granskning från att medborgarnas röstningsbeteende speglar deras ställningstagande i Europaparlamentsvalen. Fördelningen av elektorater bland Europapartier motsvarar då deras och deras parlaments-

gruppers mandatandelar i Europaparlamentsvalen (tabell 5.1). Det här antagandet är tämligen realistiskt förutsatt att presidentval genomförs vid en annan tidpunkt än nationella parlamentsval. Nationella parlamentsval är fortfarande "första rangens val" för medborgarna och övriga val (kommunalval, regionala val, Europaparlamentsval och ett eventuellt EU-presidentval) är "andra rangens val".

För att bli vald måste en kandidat få en majoritet av rösterna. Om ingen av kandidaterna uppnår denna gräns ordnas en andra valomgång för de kandidater som fick flest röster i första omgången. Det skulle också kunna stadgas om ett villkor som gäller stödets geografiska fördelning för att därmed säkerställa en omfattande legitimitet av valet. Ett mycket beaktansvärt alternativ skulle exempelvis vara ett system där kandidaten måste få minst 5 % stöd i två tredjedelar av medlemsländerna. I våra beräkningar skulle alla partier med parlamentsmandat föra fram en egen kandidat i första omgången. I andra omgången skulle de stödja den kandidat som ligger närmast partiet. Ett realistiskt antagande är att presidentvalet skulle få stor uppmärksamhet i hela unionen och mindre partier skulle få publicitet genom att ställa upp en egen kandidat.⁸

I valet 1979 skulle PES kandidat ha fått flest röster i första valomgången, 28 %. Andra platsen skulle ha gått till EPP:s kandidat med 26 % av rösterna. Konservativa EDG:s kandidat skulle ha fått 16 % av rösterna, kommunisternas kandidat 11 % och liberalernas kandidat 10 %. Således skulle PES och EPP:s kandidater mötas i andra omgången. Slutresultatet skulle då främst vara beroende av vilken kandidat liberalerna skulle stödja. När man granskar voteringsmönstret i parlamentet kan man konstatera att ELDR i första valperioden (1979–1984) oftare röstade tillsammans med socialistgruppen i stället för med EPP (Hix m.fl. 2002). Således är det inte alldeles orealistiskt att anta att ELDR:s anhängare skulle stödja socialisterna/socialdemokraterna i andra omgången. I vilket fall som helst skulle andra omgången vara mycket jämn. År 1984 skulle situationen vara likadan som efter första valet. I andra omgången skulle kandidater från socialisterna/socialdemokraterna och EPP mötas. ELDR skulle hamna i en nyckelroll i och med att dess anhängares röster skulle avgöra vilken av de två stora partigrupperingarna som skulle få presidentmandatet. Om vi åter använder voteringsmönstret i plenum som mätare (Hix m.fl. 2002) skulle ELDR ge sina röster till socialistgruppens kandidat och således skulle presidenten vara en socialist/socialdemokrat andra gången i rad.

Efter tredje valet skulle socialdemokraternas kandidat åter göra ett gott

valresultat och få 35 % av rösterna. Sammanlagt skulle vänsterkandidaterna samla 52 % av rösterna även utan liberalernas stöd och således skulle PES kandidat gå vidare till andra omgången. Efter valet 1994 skulle PES kandidat få 35 % av rösterna i första omgången och vänsterns kandidater totalt strax under hälften, 47 %, av rösterna. Således skulle liberalerna åter vara i avgörande ställning. Med grund i röstningsbeteendet i Europaparlamentet kan man se att från och med 1994 skulle ELDR i praktiken vara lika långt ifrån EPP som från PES. Därmed skulle valresultatet bero på fördelningen av liberalernas röster. En seger för EPP skulle förutsätta, förutom liberalernas stöd, att högerextrema som tillhör gruppen obundna, samt EU-motståndare, skulle gå över till att stödja EPP. Bilden skulle vara densamma 1999, dvs. EPP-ED:s kandidat skulle bli vald enligt samma logik. För att EPP-ED:s kandidat skulle bli vald i andra omgången skulle det återigen förutsätta att liberalernas, EU-motståndares och obundna högerextrema anhängare skulle stödja EPP-ED. Möjligheten för PES kandidat att bli vald är mindre på grund av socialdemokraternas dåliga valresultat. I praktiken borde alla liberala partier ställa sig bakom PES kandidat för att han/hon skulle bli vald.

Som vi kan konstatera av våra beräkningar skulle PES och EPP-ED:s kandidater mötas i andra omgången vid varje enskilt tillfälle. Således skulle ELDR:s elektor, som placerar sig i mitten av de här två stora partierna, i praktiken alltid ha avgörandet i sin hand vid val av EU-president. Ett möjligt scenario vore att ELDR:s så kallade socialliberala partier – Storbritanniens Liberal Democrats, Nederländernas D66, Italiens Radikaler och kanske även Danmarks Radikale Venstre samt Sveriges och Finlands centerpartier – skulle rösta på PES kandidat medan de mer marknadsliberala partierna i sin tur skulle rösta på EPP-ED:s kandidat.⁹ I vilket fall som helst skulle andra omgången vara mycket jämn i och med att stödet för de båda partierna är så pass jämnt.¹⁰ På lång sikt skulle detta återkommande mönster från valresultaten kunna, åtminstone i teorin, medverka till att tvåpartisystemet förstärks även i medlemsländerna. Visserligen skulle även samarbetet mellan partier som är kritiska till EU kunna öka som följd av presidentval. Det skulle utan tvekan riktas stor uppmärksamhet på direktval av kommissionens ordförande och valet skulle öppna för en diskussion om i vilken riktning unionen skall utvecklas. Det skulle även ge rörelser som är kritiska till EU en möjlighet att få publicitet för sin linje.

Presidentmodellen skulle dock vara möjlig att genomföra även utan direkt folkval ifall en EU-president skulle väljas via indirekt val genom na-

tionella institutioner. Exempelvis Maurice Duverger (1997) har presenterat den tillfälliga lösningen att ministerrådet skulle välja president. Det skulle räcka med dubbel majoritet, dvs. rådets beslut skulle behöva stöd från majoriteten av medlemsländerna samt deras medborgare. Vår kollega Simon Hix (2002) har för sin del föreslagit att presidenten väljs genom nationella parlament. Varje parlament har då lika många röster som medlemslandet har mandat i Europaparlamentet. För att kunna nomineras till kandidat skulle det krävas att kandidaten har minst 5 % stöd i minst två tredjedelar av medlemsländernas parlament. Det skulle mest sannolikt vara Europapartier som skulle presentera kandidater. Parlamenten skulle rösta i medlemsländernas huvudstäder samma dag och rösterna fördelas proportionellt bland kandidaterna och inte som i USA:s presidentval där, förutom i Maine och Nebraska, kandidaten med flest röster vinner alla delstatens elektorer på sin sida. Valet skulle förutsätta en definitiv majoritet av röster. Det i sin tur skulle sannolikt leda till att en andra omgång skulle ordnas där PES och EPP-ED:s kandidat skulle mötas.

Enligt Hix är fördelen med modellen att kandidaterna på grund av valsystemet tvingas föra kampanjer i samtliga medlemsländer och inte enbart i de stora länderna. Valet skulle få publicitet i nationella medier på grund av att kandidaterna besöker nationella parlament och det skulle föras debatt där. Det möjliggör en verklig, för hela unionen omfattande, diskussion om riktlinjer för unionens politik. Enligt Hix kan inte direkta presidentval leda till samma positiva effekt. Att med tiden gå över till att välja kommissionen genom nationella parlament skulle kunna medföra diskussioner om olika slags reformer av den institutionella strukturen. I fortsättningen skulle det vara möjligt att flytta över EU-presidentval från nationella parlament till medlemsländernas medborgare. Fördelen med ett indirekt val av EU-president är att det inte skulle uppfattas som så avlägset utan valet skulle ske inom nationella ramar. Även små medlemsländers ställning skulle beaktas bättre och valet skulle eventuellt upplevas som legitimt. Å andra sidan skulle valet av kommissionens ordförande, som antingen sker via medlemsländernas parlamentsledamöter eller regeringar, inte nämnvärt minska klyftan mellan medborgarna och unionen.

Fotnoter

- 1 Då uppstår en fråga om huruvida väljarna medvetet försöker balansera institutioners makt genom att rösta på olika partier i olika val. I USA har man gjort rikligt med undersökningar om väljare som maktbalanserar på förbundsstatsnivå. På 1960-talet röstade färre än en sjättedel av väljarna på olika partier i kongressval och presidentval. På 1990-talet var motsvarande siffra mellan en tredjedel och en fjärdedel. Att stödja olika partier har blivit vanligare både på förbundsstatens och delstaternas nivå. Enligt valundersökningen 1992 verkar det som medborgarna stöder ett system som innebär att presidenten och majoriteten av kongressen är från konkurrerande partier. Resultaten medverkar alltså till balansering, men det är framför allt de väljare som har en bredare kunskap om landets politik som gör detta med avsikt. Garand & Glascock Lichtl (2000). Se även Mattei & Howes (2000).
- 2 Risken med presidentmodellen i sin tur är maktens personifiering, särskilt om presidenten har omfattande självständig verkställande makt, dvs. att presidentens beslut inte kräver parlamentets godkännande.
- 3 Presidenten ansågs i början ha mindre makt än representanhusets ordförande eller vissa inflytelserika senatorer. Starka presidenter som Thomas Jefferson (1801–1808), Andrew Jackson (1829–1836) och Abraham Lincoln (1861–1865) var dock undantagsfall. Ekonomiska utmaningar som var förknippade med industrialiseringen avslöjade hur långsamt kongressens beslutsfattande var. Framför allt upplevdes kongressen som ett ställe för tvister mellan lokala intressen och inte som en övervakare av nationella intressen. Den mer omfattande statsstyrningen bidrog också till att öka pressen på att stärka presidentämbetet. Första världskriget och särskilt den ekonomiska krisen från 1929 var avgörande faktorer. Herbert Hoover, Franklin D. Roosevelts företrädare, kunde inte erbjuda det starka ledarskap som landet behövde i tider med djup depression. Roosevelt i sin tur började testa presidentskapets gränser och hans stora reformer ökade förbundsstatens befogenheter markant.
- 4 Representanhusets valperiod är två år. Det finns 435 medlemmar i representanhuset. Mandatfördelning mellan delstater varierar från ett mandat till Kaliforniens 52 mandat. Senatorer valdes från början genom delstaternas parlament men sedan 1920 har de valts via direkta val. Att ordna direktval blev obligatoriskt 1913 men redan då var det praxis att välja senatorer via direkta val i över hälften av delstaterna. Senatorernas valperiod är sex år och en tredjedel väljs med två års mellanrum.
- 5 I medlemsomröstningarna i delstaterna är kandidaternas mål att vinna så många representanter som möjligt till sin sida i partistämman där det slutliga beslutet om kandidatvalet tas. Därefter konkurrerar partiernas kandidater i delstaternas egna elektorval i strävan att uppnå en majoritet av elektorerna. Den kandidat som har fått flest elektorval på sin sida i delstaten tar på det sättet röster från delstaternas alla elektorval. Eftersom antalet elektorval grundas på delstaternas kongressrepresentanters mandatandel har de till befolkningensmängden största delstaterna en avgörande ställning (Florida, Illinois, Kalifornien, Michigan, New York, Ohio, Pennsylvania och Texas). Elektorernas uppgift är att ratificera resultatet.
- 6 Partiernas ideologiska profiler har ändrats markant sedan 1800-talet. Opinionsen om slaveriet var delad och blev en viktig faktor på 1850-talet. Det ledde till att

republikanpartiet, som var emot slaveriet, grundades. Efter inbördeskriget stabiliserades demokraternas och republikanernas ställning. Åren 1896–1932 var republikanerna oftast det regerande partiet. Väljarstödet fördelades geografiskt i två områden. Syd var demokraternas område medan norr var republikanernas. Partiernas maktrelationer ändrades i början av 1930-talet. Demokraterna fick fler anhängare på grund av depressionen och det stora antalet immigranter. Demokraterna syntes vara mer och mer ett parti för de fattiga i och med programmet *New Deal*. Sedan 1960-talet har partisystemets tudelning blivit ännu tydligare. Republikanerna är ett parti för konservativa och relativt välbärgade personer medan demokraterna får fler röster från fattiga, liberaler och andra än de vita. Geografiskt härskar republikanerna i södern, mellanvästerns präriedelstater och området kring Klippiga bergen medan demokraterna har landets nordvästliga delar och mellanvästerns industriområden, västkust och stora städer. I delstatsvalen är gränserna mindre tydliga och demokraterna är fortfarande starka i syd.

- 7 I en eventuell union med 27 stater skulle en majoritet av medborgarna bo i de sex länder som har störst befolkning: Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien, Spanien och Polen (se tabell 4.1).
- 8 Dessutom skulle mindre partier sannolikt få fler röster i första omgången än vad de normalt får i nationella parlamentsval, på grund av valets karaktär av att vara "andra rangens val".
- 9 En avgörande faktor i liberala partiers beslut skulle vara den ideologiska profilen hos EPP-ED-kandidaten. I denna partigrupp har allt eftersom de mer konservativa krafterna markant stärkt sin ställning på kristdemokraternas bekostnad. Således skulle det vara fullt möjligt att EPP-ED skulle välja en kandidat som är mer åt höger och mindre positiv till integrationen för att få rösterna från Storbritanniens konservativa, Frankrikes gaullister, Italiens Forza Italia, Spaniens Partido Popular och eventuellt också från Sveriges, Finlands och Danmarks konservativa partier. Detta skulle i sin tur kunna leda till att de flesta liberala väljare skulle stödja PES kandidat.
- 10 Man kan visserligen anta att en enskild kandidat alltid skulle få fler röster i det medlemsland där han/hon är medborgare. Vi kan dock inte ta hänsyn till denna faktor i vårt scenario då vi inte vet vilket land kandidaten kommer ifrån.

7. Konsekvenser – slutsatser

Boken har syftat till att introducera och problematisera framväxten av ett europeiskt partiväsende, regleringen av detsamma och hur det kan utveckla sig i beaktande av skilda konstitutionella modeller och styrelseskick. Som utlovat har vi gett perspektiv på regleringen av europeiska politiska partier. Vi har också kunnat dokumentera skilda synsätt i hanteringen av detta känsliga ärende i Europeiska unionens beslutsprocess och utveckling.

Detta avslutningskapitel fokuserar konsekvenser och jämför vilka följder anammandet av den parlamentariska respektive den presidentiella modellen skulle få ur framför allt de europeiska politiska partiernas synvinkel. Vi berör kortfattat också tänkbara konsekvenser för partiväsendet nationellt.

Vi vill betona att de observationer som presenteras i tabell 7.1 framför allt grundas på erfarenheter från nationalstater, men vi har även försökt ta hänsyn till EU:s särdrag. Till bilden hör att EU har starka inslag av konsensusdemokrati, liksom flera av dess medlemsländer. Detta framgår av redogörelsen i kapitel 4. Majoritetsdemokrati lämpar sig mindre väl för samfund som kännetecknas av flera olika skiljelinjer eller dimensioner i politiken, exempelvis språkligt och etniskt.

Det är klart att båda alternativen i tabellen skulle leda till en markant förstärkning av Europapartiernas organisationer. För närvarande är deras sekretariat i Bryssel tämligen anspråkslösa till sina resurser. Europapartiernas ledningar och styrelser har inte heller befogenheter som motsvarar förhållandena i nationella politiska partier. Både den parlamentariska och den presidentiella modellen skulle dock förändra situationen väsentligt. I den parlamentariska modellen skulle partiordföranden med all sannolikhet på samma gång även vara partiets premiärministerkandidat och således skulle ordföranden ha en mycket central roll i valkampanjerna. Avsaknaden av ett gemensamt språk skulle göra kampanjernas karaktär annorlunda än vad man är van vid i medlemsländerna. I presidentmodellen skulle ordförandens ställning vara betydligt svagare, speciellt om ordföranden inte skulle vara partiets presidentkandidat. I USA är ju ledaren

Tabell 7.1. Följder av den parlamentariska och presidentiella modellen för Europapartierna.

	Parlamentarisk modell	Presidentiell modell
Partiordförande	Skulle vara partiets premiärministerkandidat på samma gång. En central roll i valkampanjer skulle leda till att personifieringen ökar avsevärt.	Ingen förändring jämfört med situationen nu, såvida inte personen är partiets presidentkandidat.
Sekretariat (centralbyrå)	En central roll som samordnare av regeringens, EP-gruppens och medlemspartiernas åsikter. Resurserna skulle öka.	Skulle koncentrera sig först och främst på att anskaffa finansärer i samband med presidentval.
Parlamentsgrupp	Regeringens och oppositionens framgångsrika agerande skulle förutsätta mer enhetliga grupper än för närvarande. Det skulle skapa press på att flytta över kandidatnomineringen (åtminstone delvis) till Europapartierna.	Ingen förändring jämfört med nuläget. Parlamentets ökade makt skulle dock väsentligt förstärka EP-gruppernas betydelse.
Partisystem	En koalition mellan PES och EPP-ED skulle vara det allra mest sannolika regeringsalternativet. Det skulle leda till en svag opposition och till minskad konkurrens i EP.	Till president skulle alltid väljas en kandidat för antingen PES eller EPP-ED. Detta skulle kunna leda till uppkomsten av ett tvåpartisystem.

för kongressens respektive parlamentsgrupp partiernas ledande personer vid sidan av presidenten. Samma mönster skulle sannolikt upprepas i EU.

För det andra skulle partiernas interna maktrelationer förändras. Europapartiernas resurser centralt skulle öka i båda alternativen. I den parlamentariska modellen skulle sekretariatet och speciellt partistyrelsen, den exekutiva kommittén, sannolikt få en mer central ställning i samordningen av politiken. Det skulle främst bero på att de Europapartier som sitter i re-

gering skulle ha behov av att säkerställa Europaparlamentarikernas samarbetsvilja för att få deras stöd för lagförslag. Således borde sekretariatet och partistyrelsen rikta uppmärksamhet speciellt på att samordna gemensamma linjer så att nationella medlemspartier förbinder sig att följa de gemensamt beslutade programmen. I den presidentiella modellen skulle sekretariatets roll inte vara lika stark och dess verksamhet skulle först och främst vara inriktat på förberedelser och kampanjer inför presidentval. Europapartiet centralt skulle då sköta kontakter med intresseorganisationer och nationella medlemspartier. De skulle ha som uppgift att ordna finansiering, precis som i USA. Vi vill samtidigt understryka att de amerikanska och europeiska traditionerna i fråga om partifinansiering skiljer sig avsevärt från varandra. Mot bakgrund av erfarenheterna i europeiska länder är det vår bedömning att donationer från privata aktörer, såsom intressegrupper och företag, inte tillnärmelsevis blir så omfattande i EU som i USA. Inte desto mindre är det troligt att kandidater i presidentvalskampanjer i EU skulle komma att erhålla finansiellt stöd från olika slags intressegrupper.

Europapartiernas parlamentsgrupper skulle också stärkas såväl i den parlamentariska som i den presidentiella modellen. I det parlamentariska alternativet skulle både regeringens och oppositionens verksamhet grundas på olika gruppers enhetlighet. Därmed skulle pressen öka på att åtminstone delvis flytta över kandidatnomineringen inför Europaparlamentsvalen till partierna på EU-nivå. Om nationella partier inte medger detta kommer det att leda till en mycket aktiv styrning från regeringspartiers sida gentemot enskilda parlamentariker och parlamentsgrupper. I presidentmodellen skulle i sin tur unionens parlament med två kammare stärkas betydligt. EU:s parlament skulle utvecklas åt samma håll som den amerikanska kongressen har gjort. Eftersom den verkställande och lagstiftande makten skulle hållas isär skulle inte den presidentiella modellen nödvändigtvis innebära att gruppernas enhetlighetsnivå väsentligen ändras från den nuvarande. Parlamentets primära uppgift skulle, precis som kongressens, vara att behandla presidentens lagförslag och inte att övervaka eller granska den verkställande makten.

För partisystemets vidkommande skulle båda modellerna naturligtvis leda till att konkurrensen i valen ökar. Med tanke på partiernas väljarstöd skulle det i stor utsträckning utvecklas ett tvåpartisystem på EU-nivån. Den parlamentariska modellen skulle efter alla val (1979–1999) sannolikt ha lett till en koalition mellan PES och EPP(-ED). En regering som enbart

består av vänsterpartier eller högerpartier skulle förutsätta att en av sidorna gjorde ett närmast sensationellt valresultat. En gemensam regering mellan de två största partierna skulle inte vara välkommen på grund av dess negativa inverkan på partisystemets konkurrens. Det gäller särskilt om PES och EPP-ED skulle bestämma sig för att komplettera regeringen med det liberala partiet, som vanligtvis placeras mellan dem. Oppositionen skulle då bli svag och bestå av partier som ligger till vänster om PES och till höger om EPP-ED. Därmed skulle oppositionen sannolikt inte kunna bilda en gemensam front annat än i en mindre andel frågor som behandlas i parlamentet. I presidentvalet skulle situationen i hög grad likna maktrelationerna mellan partierna i USA, där det alltid är en kandidat för antingen demokraterna eller republikanerna som blir vald. I val med två omgångar skulle det varje gång vara antingen PES kandidat eller EPP-ED:s kandidat som väljs, beroende på vilken av dem som får stöd från liberalerna i andra omgången. Det skulle med tiden kunna leda till att de två största partierna stärks på bekostnad av de små även i medlemsländerna. Å andra sidan kan tendensen till en motreaktion mot "etablissemangen" stärkas. Ytterkantspartier hämtar näring i denna motreaktion.

I dag har vi inte ett fullskaligt europeiskt partiväsen, men utvecklingen går så sakteliga i den riktningen. I förlängningen blir dagens nationella medlemspartier närmast att betrakta som avdelningar. Utvecklingen mot ett europeiskt partisystem kan få betydande återverkningar på partierna och partisystemen nationellt. Detta handlar om en variant av europeisering, som fortgår med oförminskad styrka. Denna utveckling är förstås beroende av hur unionen kommer att utvecklas. I en federativ utveckling är ett gemensamt partisystem, och valsystem, en given beståndsdel. Regleringsbehovet är likaledes avhängigt av hur EU kommer att utvecklas. Om ett mer mellanstatligt alternativ blir förhärskande kommer behovet av sådan reglering att vara mindre än om EU utvecklas i federativ riktning. Beträffande utvidgningen av EU:s medlemskrets kan vi konstatera att den bidragit till partiregleringen. Som vi noterade redan i förordet är utvidgningen en av de faktorer som gör det svårt att förutsäga den framtida situationen för Europapartier och deras roll i EU.

Europeiska politiska partier framhålls som nödvändiga för att uppnå demokratisk legitimitet inom unionen. Ett motiv för dessa Europapartier är att de kan skapa politisk motvikt till byråkratin, expertväldet och den hemliga diplomatin. De kan bidra till ökad öppenhet genom insyn i och påverkan på EU-institutionerna. Jämfört med dagens situation kan det bli

tydligare vilka politiska aktörer som har dagordnings- och beslutsmyndighet. Det skulle främja möjligheterna att ställa beslutsfattarna till svars, dvs. ansvarsutkrävande. Det finns en potential att Europapartier också skulle kunna bidra till att avståndet mellan folkvalda politiker och medborgarna minskar, särskilt om den politiska problemlösningskapaciteten stärks. Den legitimitetsklyfta som uppstår då makt och ansvar inte följs åt riskerar att allt eftersom minska medborgarnas förtroende för de etablerade politiska institutionerna, inklusive de politiska partierna. Att hantera denna legitimitetsklyfta kan ses som ett väsentligt inslag i strävan att stärka förtroendet för EU och för de politiska institutionerna i allmänhet. En sådan här positiv bedömning av Europapartiernas demokratiska potential förutsätter att resursfördelningen mellan dem är någorlunda jämn och att spelreglerna är desamma. Med hänsyn till konkurrensförhållanden finns det anledning att befara viss diskriminering gentemot dem som ännu inte tagit sig in på "marknaden", dvs. i partisystemet.

Politiken blir allt mer gränsöverskridande och föremål för beslut på europeisk eller global nivå. Den allra största utmaningen gäller den demokratiska förankringen av dessa beslut. I detta avseende torde de politiska partierna på ett eller annat sätt ha en roll att spela också framöver. Politiska partier spelar en central roll i den politiska styrelsen. Forskningen visar att allt fler partier närmar sig regeringsmakten och antingen ingår i regeringar eller på ett mer informellt sätt utgör del av regeringsunderlaget i parlamenten (Katz & Mair 1994). Det innebär också att allt fler politiska partier har blivit viktigare som beslutsfattare. Detta är en av de funktioner ett politiskt parti förväntas fullgöra inom ramen för den representativa demokratin.

Partifederationerna i EU fyller redan i dag en beslutsfattande funktion, jämte en samordnande. Därmed utövas inflytande på policyutformningen i EU. På sikt kan Europapartier även komma att spela en roll i samband med Europaparlamentsvalen, särskilt om förslaget om transnationella partilistor förverkligas. Då lär dessa unionspartier få medverka vid kandidatinomineringar. Denna funktion ryms i grundläggande definitioner av vad ett politiskt parti är för något. Europapartier kan bidra till att sätta fokus på den allt mer betydelsefulla europeiska dimensionen i politiken, något politiker nationellt ofta misslyckas med och saknar incitament till. Dessa politiker hämtar stöd i nationella valmanskårer och inte i en gemensam europeisk valmanskår. Det saknas alltså ett sådant europeiskt demos. Ett sådant torde vara en förutsättning för att politiska partier på europeisk

nivå skall kunna bidra till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja. Denna uppgift handlar om den traditionella partifunktionen att utgöra en länk, eller kanal, mellan medborgarna i det civila samhället å ena sidan och de politiska beslutsfattarna å den andra.

Redan i dag är de europeiska partiorganisationerna aktörer i unionen och inte bara arenor för de nationella partierna och politikerna. Det är därför naturligt att tydliggöra Europapartiernas konstitutionella ställning och deras institutionella reglering. Regleringen av partier skiljer sig åt från ett politiskt system till ett annat. Det har därför varit svårt för medlemsstaterna att enas kring en rättslig grund. Likväl har detta alltså skett. Efter det att Nicefördraget trätt i kraft utarbetade och presenterade kommissionen ett nytt förslag, vilket efter ändringar och kompromisser antogs av ministerrådet och Europaparlamentet.

I och med den nya partiartikeln som den kommer till uttryck i Nicefördraget – som samtliga regeringar ställde sig bakom – fanns det ett entydigt lagrum. Inte desto mindre kvarstod ett antal oklarheter som behövde redas ut, främst med avseende på finansieringen. Dessutom bedömdes det som angeläget att tydliggöra att också politiska partier på EU-nivå måste leva upp till grundläggande demokratiska principer för att bli erkända och få ekonomiskt stöd. Införandet av en särskild procedur för att granska om ett politiskt parti är demokratiskt förblir kontroversiell, särskilt med hänsyn till den inrikespolitiska situationen i vissa länder. Politiska partier tas också upp i rättighetsstadgan, som sannolikt kommer att införlivas i den konstitutionella fördraget eller i konstitutionen, och i konventets utkast till en konstitution. De politiska partierna håller på att få en allt fastare förankring i den europeiska författningen.

Referenser

- Aldrich, J. H. (1995), *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andeweg, R.B. & Nijzink, L. (1995), "Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs", i Döring, H. (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt & New York: Campus & St. Martin's Press.
- Baldwin, R. E., Berglöf, E., Giavazzi, F. & Widgrén, M. (2001), *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?* London: Centre for Economic Policy Research.
- Bergman, T. (1993), "Formation rules and minority governments", *European Journal of Political Research* 23, s. 55–66.
- Bildt, C. (1991), *Hallänning, Svensk, Europé*. Stockholm: Bonniers.
- Björnsson, A. (2000), "Partiman klår ämbetsman på EU-nivån". *Svenska Dagbladet* 6 juni.
- Bogaards, M. & Crepaz, M. M. L. (2002), "Consociational Interpretations of the European Union", *European Union Politics* 3, s. 357–381.
- Bowler, S., Farrell, D. & Katz, R. S. (red.) (1999), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Bäck, M. & Möller, T. (2003), *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts Juridik. 6:e upplagan.
- Bulletin Quotidien Europe, 23 december 1999, "EU/European political parties: four parties want to work together on statute of European political parties".
- Bulletin Quotidien Europe, 17 februari 2000, "EU/Institutional reform: The 'preparatory group' for the IGC begins to discuss extension of qualified majority voting – 25 February, it will begin debating possible enlargement of IGC agenda".
- Bulletin Quotidien Europe, 23 februari 2000, "EP/Institutional reform: The detailed Dimitrakopoulos/Leinen draft resolution on the IGC contains radical proposals that worry certain members from small countries".
- Bulletin Quotidien Europe, 29 mars 2000, "EP/IGC: Dimitrakopoulos/Leinen report proposes amending, so as to facilitate it, procedure for suspending a member state".
- Bulletin Quotidien Europe, 31 mars 2000, "EP/Political groups: Mr. Baron and Mr. Cox indicate that their groups have some 'minor' problems".
- Bulletin Quotidien Europe, 16 juni 2000, "EP/Political parties: Stage by stage procedure for attaining statute of European political parties – broad support, with some opposition".
- Bulletin Quotidien Europe, 22 juni 2000, "European parties: Seminar on role and statute of European political parties, this Thursday in Brussels".
- Bulletin Quotidien Europe, 13 juli 2000, "EU/Institutional reform: European Commission proposes to introduce into treaty a definition of European political parties including rules of financing".
- Bulletin Quotidien Europe, 15 juli 2000, "EU/Institutional reform: Presenting two new Commission 'contributions', Michel Barnier talked of IGC work – Commission maintains all its proposals".
- Bulletin Quotidien Europe, 7 & 8 maj 2001, "EP/political parties: Constitutional Affairs Committee approves financing mechanism of European political parties".
- Bulletin Quotidien Europe, 23 juni 2001, "EP/political parties: Leinen deplores delays in adopting statute of European political parties".

- Bulletin Quotidien Europe, 20 februari 2003, "EU/European political parties: Commission adopts proposal for rules on statute and financing of European parties".
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 18.12.2000 (2000/C 364/01).
- Christiansen, T. (2002), "The role of supranational actors in EU treaty reform", *Journal of European Public Policy* 9, s. 33–53.
- Dahl, R. A. (1989), *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dehousse, R. (1995), "Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", *West European Politics* 18, s. 118–136.
- Deinzer, G. (1999), *Europäische Parteien: Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble*. Baden-Baden: Nomos.
- Delwit, P., Külahci, E. & Van de Walle, C. (red.) (2001), *Les fédérations européennes de partis: Organisation et influence*. Editions de l'Université de Bruxelles.
- Dietz, T. M. (2000), "Similar but Different? The European Greens Compared to the Other Transnational Party Federations in Europe", *Party Politics* 6, s. 199–210.
- Downs, W. M. (1999), "Accountability Payoffs in Federal Systems? Competing Logics and Evidence from Europe's Newest Federation", *Publius: The Journal of Federalism* 29, s. 87–110.
- Duverger, M. (1992), "Vers des partis européens", *Le Monde* den 25 januari 1992.
- Duverger, M. (1997), "Reflections: The political system of the European Union", *European Journal of Political Research* 31, s. 137–146.
- Döring, H. (red.) (1995), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt & New York: Campus & St. Martin's Press.
- van der Eijk, C. & Franklin, M. (red.) (1996), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- EPP 1991, "Compte-Rendu de la Conférence au Sommet du PPE", La Haye, 6 december.
- EPP, EPP News, 22 juni 2000, "European parties come in from the cold".
- EPP 2002a, "A Constitution for a Strong Europe", Document adopted by the EPP Congress of 18 October 2002 in Estoril, Portugal.
- EPP 2002b, "The Constitution of the European Union", Discussion Paper, 10 november 2002.
- EPP 2003, "The Constitution of the European Union", Discussion Paper, Revised Version, 27 januari 2003.
- Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (2000), "Post-national integration", i Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (red.), *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* London & New York: Routledge.
- EurActiv, 19 februari 2003, "EU Commission to publish plans for European party funding".
- European Party Statute, 15 februari 2000, Working Document of European Political Parties, by the secretary-generals of the parties and parliamentary groups of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats, Party of European Socialists, European Liberal Democrat and Reform Party, Group of the Greens/European Free Alliance and the Federation of the Green parties, and, finally, the Democratic Party of the Peoples of Europe–European Free Alliance.

- European Voice, 24 februari–1 mars 2000, "MEPs agree party funding rules".
- European Voice, 30 mars–5 april 2000, "Parliament under fire over handling of taxpayers' cash".
- European Voice, 12–18 oktober 2000, "IGC deal on party funding rules in sight".
- European Voice, 8–14 maj 2003, "Can European parties tackle democratic deficit?", by Dana Spinant.
- European Voice, 19–25 juni 2003, "Parties' funding overhaul set for Parliament backing".
- Fabbrini, S. (1999), "The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation", *International Political Science Review* 20, s. 95–116.
- Farrell, D. M. (2001), *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. London: Palgrave.
- Farrell, D. M. & Webb, P. (2000), "Political Parties as Campaign Organizations", i Dalton, R. J. & Wattenberg, M. P. (red.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (red.) (2003), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Feldt, K.-O. (2002), "Vi svenskar kan bli européer". *Dagens Nyheter*, 22 januari.
- Felsenthal, D. S. & Machover, M. (2001), "The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting", *Social Choice and Welfare* 18, s. 431–464.
- Financial Times, 31 mars 2000, "MEPs chastened by spending audit".
- Financial Times, 18 februari 2003, "EU plans finance for pan-European parties".
- Fossati, A. & Panella, G. (red.) (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18 januari 2001, "Geld für Parteien aus Brüssel".
- Gabel, M. J. (1998a), "The Endurance of Supranational Governance: A Consociational Interpretation of the European Union", *Comparative Politics* 30, s. 463–475.
- Gabel, M. J. (1998b), *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gabriel, O. W., Niedermayer, O. & Stöss, R. (red.) (1997), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gallagher, M., Laver, M. & Mair, P. (2001), *Representative Government in Modern Europe*. New York: McGraw-Hill.
- Garand, J. C. & Glascock Lichtl, M. (2000), "Explaining Divided Government in the United States: Testing an Intentional Model of Split-Ticket Voting", *British Journal of Political Science* 30, s. 173–191.
- Gidlund, G. (1992), *Partiernas Europa*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Gidlund, G. (1993), "Politiska partier – ett fritt Europas liv?", i Gidlund, J. (red.), *Den nya politiska konserten: Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: LiberHermuds.
- Gidlund, G. & Möller, T. (1999), *Demokratinas trotjänare – Lokalt partiarbete förr och nu*. Demokratiutredningens forskarvolym X, SOU 1999:130.
- Goldmann, K. (1999), "Politikens internationalisering – introduktion", i Goldmann, K. m.fl. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Goldmann, K. (2001), *Transforming the European Nation-State: Dynamics of Internationalization*. London: Sage.

- Goldmann, K. (2003), *Övernationella idéer: EU som ideologiskt projekt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Gray, M. & Stubb, A. (2000), "Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?", i Edwards, G. & Wiessala, G. (red.), *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Green, J. C. (2002), "Still Functional After All These Years: Parties in the United States, 1960–2000", i Webb, P., Farrell, D. & Holliday, I. (red.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hegeland, H. (2002), "Nationella parlament i Europeiska unionen", i SOU 2002:81 *Riksdagens roll i EU: Två expertrapporter till EU2004-kommittén*.
- Heidar, K. & Koole, R. (red.) (2000), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political parties behind closed doors*. London: Routledge.
- Held, D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Helms, L. (2000), "Parliamentary Party Groups and Their Parties: A Comparative Assessment", *The Journal of Legislative Studies* 6, s. 104–120.
- Herbowska, A. M. (2002), "European parties: the most ignored democratic potential in the European Union". Convention Watch, European University Institute. 23 April 2002.
- Hix, S. (1994), "The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics", *West European Politics* 17, s. 1–30.
- Hix, S. (1998), "Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy", *West European Politics* 21, s. 19–52.
- Hix, S. (1999a), "Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses", *European Journal of Political Research* 35, s. 69–106.
- Hix, S. (1999b), *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hix, S. (2002), *Linking National Politics to Europe*. [<http://network-europe.net/political-competition>].
- Hix, S. & Goetz, K. H. (2001), "Introduction: European Integration and National Political Systems", i Goetz, K. H. & Hix, S. (red.), *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass.
- Hix, S. & Lord, C. (1996), "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", *Government and Opposition* 31, s. 62–76.
- Hix, S. & Lord, C. (1997), *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Hix, S., Noury, A. & Roland, G. (2002), "A 'Normal' Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001", *EPRG Working Paper* No. 9 (www.lse.ac.uk/dept/eprg).
- Hix, S., Noury, A. & Roland, G. (2003), "How to Choose the European Executive: A Counterfactual Analysis", CESifo Conference "A Constitution for the European Union", Munich, 7–8.2.2003.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Huber, J. & Inglehart, R. (1995), "Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies", *Party Politics* 1, s. 73–111.

- Jacobsson, K., Johansson, K. M. & Ekengren, M. (2001), *Mot en europeisk välfärds politik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Jansen, T. (1998), *The European People's Party: Origins and Development*. Basingstoke: Macmillan.
- Jansen, T. (1999), "Europäische Parteien", i Weidenfeld, W. (red.), *Europa-Handbuch*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Jerneck, M. (1990), "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Hansson, G. & Stenelo, L.-G. (red.), *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Jerneck, M. (1997), "De svenska partiernas utlandsförbindelser – från internationalisering till europeisering?", i Heidar, K. & Svåsand, L. (red.), *Partier uten grenser?* Oslo: Aschehoug.
- Johansson, K. M. (1997), *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*. Lund: Lund University Press.
- Johansson, K. M. (2001), "Europeiska partier, politisk samordning och ideologiska konfliktlinjer i den europeiska välfärds politiken", i Jacobsson, K., Johansson, K. M. & Ekengren, M., *Mot en europeisk välfärds politik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, K. M. (2002a), "Another Road to Maastricht: The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union", *Journal of Common Market Studies* 40, s. 871–893.
- Johansson, K. M. (2002b), "EU och partiväsendet", i Johansson, K. M. (red.), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, K. M. (2002c), "Party Elites in Multilevel Europe: The Christian Democrats and the Single European Act", *Party Politics* 8, s. 423–439.
- Johansson, K. M. (2003), *Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang*. Preliminär rapport. Stockholm: Svenska institutet för Europapolitiska studier.
- Johansson, K. M. & Raunio, T. (2001), "Partisan responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish political parties", *European Journal of Political Research* 39, s. 225–249.
- Johansson, K. M. & Zervakis, P. A. (red.). (2002), *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Jungar, A.-C. (2000), *Surplus Majority Government: A Comparative Study of Italy and Finland*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kaltenthaler, K. C. & Anderson, C. J. (2001), "Europeans and their money: Explaining public support for the common European currency", *European Journal of Political Research* 40, s. 139–170.
- Karlsson, C. (2001), *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Karlsson, C. (2002), "Europeiska unionens nuvarande problem och framtida vägval", i SOU 2002:82, *EU – demokratiskt och effektivt? Två expertrapporter till EU2004-kommittén*.
- Katz, R. S. & Kolodny, R. (1994), "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics", i Katz, R. S. & Mair, P. (red.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Katz, R. S. & Mair, P. (red.) (1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.

- Katz, R. S. & Wessels, B. (1999), "Parliaments and Democracy in Europe in the Era of the Euro", i Katz, R. S. & Wessels, B. (red.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. S. & Wessels, B. (red.) (1999), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- van Kersbergen, K. (2000), "Political allegiance and European integration", *European Journal of Political Research* 37, s. 1–17.
- King, P. (1993), "Federation and Representation", i Burgess, M. & Gagnon, A.-G. (red.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Direction*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Kirchheimer, O. (1966), "The Transformation of the Western European Party Systems", i LaPalombara, J. & Weiner, M. (red.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Kohler-Koch, B. (2000), "En författning för Europa?", i Bernitz, U., Gustavsson, S. & Oxelheim, L. (red.), *Europaperspektiv 2000: Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Kreppel, A. (2002), *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kymlicka, W. (2002), *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press. Second edition.
- Ladrech, R. (2000), *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- Ladrech, R. (2002), "Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis", *Party Politics* 8, s. 389–403.
- Lane, J.-E. (red.) (2001), *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Re-design*. London: Frank Cass.
- Langdal, F. & Almer, J. (2003), *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*. Preliminär rapport. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Laver, M. (2000), "Government Formation in the European Parliament", i Moser, P., Schneider, G. & Kirchgässner, G. (red.), *Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective*. Basingstoke: Macmillan.
- Laver, M. & Shepsle, K. A. (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, J. (2000), "The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure", *Journal of European Public Policy* 7, s. 261–289.
- Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (red.) (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, W. (1998), *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke: Macmillan.

- Madison, J., Hamilton, A. & Jay, J. (1788/1987), *The Federalist Papers*. Harmondsworth: Penguin.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Martens, W. (2001), "Where the EPP goes from here – Martens", intervju i EPP News, 22 januari 2001.
- Martin, L. L. (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Mattei, F. & Howes, J. (2000), "Competing Explanations of Split-Ticket Voting in American National Elections", *American Politics Quarterly* 28, s. 379–407.
- Mattila, M. & Lane, J.-E. (2001), "Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting", *European Union Politics* 2, s. 31–52.
- Mattila, M. & Raunio, T. (2002), "Government Formation in the Nordic Countries: The Electoral Connection", *Scandinavian Political Studies* 25, s. 259–280.
- Mauersberger, A. (1994), *Die Freiheit der Parteien: Der Rechtscharakter des Art. 21 GG*. Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, A. (2003), "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies* 41, s. 227–247.
- McKay, D. (1996), *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain*. Oxford: Clarendon Press.
- McKay, D. (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, P. (2001), "Coalition Membership in West European Democracies", APSA paper, San Francisco, 30.8.–2.9.2001.
- Moravcsik, A. (1999), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2002), "In defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 40, s. 603–624.
- Morlok, M. (2002), "Constitutional Framework", i Johansson, K. M. & Zervakis, P. A. (red.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, W. C. & Strøm, K. (red.) (2000), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nassmacher, K.-H. (2003), "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation". Manuskript för publicering i *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (http://www.idea.int/publications/funding_parties/fpp_book.htm)
- Neunreither, K. (1998), "Governance without Opposition: The Case of the European Union", *Government and Opposition* 33, s. 419–441.
- Nickel, D. (1998), *The Amsterdam Treaty – a shift in the balance between the institutions?* Harvard Jean Monnet Working Paper No.14/98. (<http://www.jean-monnetprogram.org/papers/98/98-14-The.html>)
- Niedermayer, O. (1983), *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der EG*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Niedermayer, O. (1997), "Parteien auf der europäischen Ebene", i Gabriel, O. W., Niedermayer, O. & Stöss, R. (red.), *Parteiendemokratie in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Norton, P. (red.) (1998), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Olsen, J. P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40, s. 921–952.
- Papadopoulou, T. (1999), *Politische Parteien auf europäischer Ebene: Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV*. Baden-Baden: Nomos.
- Patterson, S. C. & Mughan, A. (red.) (1998), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.
- PES 2001. Analysis. For the attention of the PES Party Leaders, Presidency Members and MEPs. The European Party Statute: how to proceed after the Council's failure to decide. 13/12/2001. Antony Beumer, Secretary General.
- PES 2002a. PES Work Plan 2002–2004 (updated version 28 October 2002).
- PES 2002b. Priorities for Europe: The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe, 3 October 2002.
- Petersson, O. (2000), *Europas författning*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O., Johansson, K. M., Mörtz, U. & Tarschys, D. (2001), *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, J., Svåsand, L. & Widfeldt, A. (2000), "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality", *West European Politics* 23, s. 1–24.
- Pollack, M. A. (1997), "Delegation, agency, and agenda setting in the European Community", *International Organization* 51, s. 99–134.
- Pollack, M. A. (2000), "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht", *Journal of Common Market Studies* 38, s. 519–538.
- PPE-DE 2001, 2001: Rapport d'Activités du Groupe du PPE-DE, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et Démocrates Européens au Parlement européen.
- Putnam, R. D. (1988), "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization* 42 (3).
- Raunio, T. (1997), *The European Perspective: Transnational Party Groups in the 1989–1994 European Parliament*. Aldershot: Ashgate.
- Raunio, T. (2002a), *Liittovaltiot: Federalismin teoria ja arki*. Helsingfors: Gaudeamus.
- Raunio, T. (2002b), "Why European Integration Increases Leadership Autonomy within Political Parties", *Party Politics* 8, s. 405–422.
- Raunio, T. & Tiilikainen, T. (2003), *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
- Reif, K. & Schmitt, H. (1980), "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research* 8, s. 3–45.
- Riker, W. H. (1955), "The Senate and American Federalism", *American Political Science Review* 49, s. 452–469.
- Riker, W. H. (1987), *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer.
- Riker, W. H. (1992), "The Justification of Bicameralism", *International Political Science Review* 13, s. 101–116.
- Rosenau, J. N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Russell, M. (2001), "What are Second Chambers for?", *Parliamentary Affairs* 54, s. 442–458.

- Sandström, C. (2003), *Liberalt partisamarbete i Europa: ELDR en ny typ av parti?*, Umeå: Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Scharpf, F. W. (2001), "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe", *Scandinavian Political Studies* 24, s. 1–26.
- Scharping, R. (2000), "Communication to the prime ministers, ministers of foreign affairs and party leaders, regarding the statute of European political parties and the IGC", Summit of the PES, 18 June.
- van Schendelen, M. P. C. M. (1996), "'The Council Decides': Does the Council Decide?", *Journal of Common Market Studies* 34, s. 531–548.
- Schmidt, M. G. (2002), "Political performance and types of democracy: Findings from comparative studies", *European Journal of Political Research* 41, s. 147–163.
- Schmitt, H. & Thomassen, J. (red.) (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. (2000), *How to Democratize the European Union ... And Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield.
- Shugart, M. S. & Carey, J. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinclair, B. (1998), "Coequal Partner: The U.S. Senate", i Patterson, S. C. & Mughan, A. (red.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Columbus: Ohio State University Press.
- Sjövik, K. (2002), "Demokratisk legitimitet och beslutseffektivitet: ett svårlöst dilemma", i Johansson, K. M. (red.), *Sverige i EU: Dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm: SNS Förlag.
- Smith, J. (1996), "How European are European elections?", i Gaffney, J. (red.), *Political Parties and the European Union*. London: Routledge.
- Strøm, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (2000), "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research* 37, s. 261–290.
- Strøm, K., Müller, W. C. & Bergman, T. (red.) (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., Budge, I. & Laver, M. J. (1994), "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science* 38, s. 303–335.
- Stubb, A. (2002), *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Houndsmills: Palgrave.
- Sundberg, J. (1997), "Compulsory Party Democracy: Finland as a Deviant Case in Scandinavia", *Party Politics* 3, s. 97–117.
- Svegfors, M. (2000), "Sju teser om demokratin och politiken år 2049", i Björnsson, A. & Luthersson, P. (red.), *Efter partistaten – uppsatser om politiska kulturer igår, idag och imorgon*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Svåsand, Lars (2000), "The Theory of Institutionalism and the Study of Political Parties". Manuskript. Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.
- Taylor, P. (1991), "The European Union and the State: Assumptions, Theories and Propositions", *Review of International Studies* 17, s. 109–125.
- Taylor, P. (1996), *The European Union in the 1990s*. Oxford: Oxford University Press.

- The Times*, 17 januari 2001. "Tory fury at EU plan to fund Labour".
- Thomassen, J. (2002), "Parties and Voters: The Feasibility of a European Party System of Political Representation", i Steunenberg, B. & Thomassen, J. (red.), *The European Parliament: Moving toward Democracy in the EU*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Tsatsos, D. Th. & Deinzer, G. (red.) (1998), *Europäische Politische Parteien: Dokumentation einer Hoffnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsebelis, G. & Garrett, G. (2000), "Legislative Politics in the European Union", *European Union Politics* 1, s. 9–36.
- Tsebelis, G. & Money, J. (1997), *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallace, H. & Wallace, W. (red.) (2000), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Warwick, P. V. (1996), "Coalition Government Membership in West European Parliamentary Democracies", *British Journal of Political Science* 26, s. 471–499.
- Weiler, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessels, B. (1999), "Institutional Change and the Future Political Order", i Katz, R. S. & Wessels, B. (red.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Widgrén, M. (2001), *Euroopan integraation talous ja politiikka*. Helsingfors: Taloustieto.
- Wietschel, W. (1996), *Der Parteibegriff: Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik*. Baden-Baden: Nomos.

Offentliga källor

Europaparlamentet

1996. Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien. Report by Dimitris Tsatsos on behalf of the Institutional Affairs Committee (A4-0342/96). 10 December.
- 1999 a. Committee on Constitutional Affairs, Final report (A5-0058/1999) on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference. Rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos and Jo Leinen. 10 November.
- 1999 b. European Parliament resolution on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference (C5-0143/1999 – 1999/2135(COS)), A5-0058/1999, 18 November.
- 2000 a. Committee on Constitutional Affairs, Final report (A5-0086/2000) on the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference. Rapporteurs: Giorgos Dimitrakopoulos and Jo Leinen. 27 March.
- 2000 b. European Parliament resolution containing its proposals for the Intergovernmental Conference (14094/1999–C5-0341/1999–1999/0825(CNS)), A5-0086/2000. 13 April.
2001. Betänkande om förslaget till rådets förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier ((2000) 898 – C5-0081/2001 – 2001/0011 (CNS)), A5-0167/2001 Slutlig version, 3 maj 2001, Utskottet för konstitutionella frågor. Föredragande: Ursula Schleicher.
- 2003 a. Förslag till betänkande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ställning som och finansiering av europeiska politiska partier (2003/0039 (COD)). Preliminär version, 11 april 2003, Utskottet för konstitutionella frågor, Föredragande: Jo Leinen.
- 2003 b. Ändringsförslag 25–88, förslag till betänkande, Jo Leinen, Ställning som och finansiering av europeiska politiska partier (PE 323.576), 6 maj 2003. Utskottet för konstitutionella frågor.
- 2003 c. Committee on Constitutional Affairs, Final report (A5-0170/2003) on the proposal for a European Parliament and Council regulation on the statute and financing of European political parties (COM(2003) 77 – C5-0059/2003 – 2003/0039(COD)). Rapporteur: Jo Leinen, 21 May 2003.

Europeiska kommissionen

- 2000 a. "Adapting the institutions to make a success of enlargement: Commission opinion on the reform of the institutions of the European Union", 26 January.
- 2000 b. "Proposal for a Council regulation on the statute and financing of European political parties" (draft).
- 2000 c. "Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform: Regulations governing European political parties", COM(2000) 444 final, July.
2001. "Proposal for a Council Regulation on the statute and financing of European political parties", OJ 2001 C 154 E/28, COM(2000) 898 final – 2001/0011 (CNS), 13 February. (Ändrat genom COM(2001) 343 slutlig.)
- 2003 a. COM(2003) 61 final. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Effects of the entry into force of the Nice Treaty on current legislative procedures", 6 February.

2003 b. "Commission proposes rules on statute and financing of European political parties", Press release, 19 February.

2003 c. COM(2003) 77 final. "Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the statute and financing of European political parties", 19.2.2003.

Konventet om Europeiska unionens framtid

CONV 369/02, Preliminary draft Constitutional Treaty, Brussels 28 October 2002, The European Convention, The Secretariat.

CONV 650/03, Part One of the Constitution, Title VI: The democratic life of the Union, Articles 33 to 37, Brussels 2 April 2003, The European Convention, The Secretariat.

CONV 670/03, Översikt över förslagen till ändring rörande unionens demokratiska liv – Utkast till artiklar avseende konstitutionens första del, avdelning VI (artiklarna 33–37), Bryssel den 15 april 2003, Europeiska konventet, Sekretariatet.

CONV 724/03, Utkast till konstitution, Volym 1 – Reviderad text till första delen, Bryssel den 24 maj 2003, Europeiska konventet, Sekretariatet.

CONV 850/03, Utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, Bryssel den 18 juli 2003, Europeiska konventet, Sekretariatet.

Sveriges riksdag

EU-nämnden, Kommenterad dagordning, Ministerrådets möte (utrikesministrarna) den 29–30 oktober 2001, Utrikesdepartementet, Enheten för Europeiska unionen, 22 oktober 2001. (http://www.riksdagen.se/eu/Riksdagen/EUN/Kommdag-ordo102/kommdag_05_allm.htm)

EU-nämnden, Ministerrådspromemoria, Ministerrådets möte (Allmänna rådet) 2001-10-29 – Statut och finansiering av europeiska politiska partier, Miljödepartementet/UD-EU, 2001-10-24. (http://www.riksdagen.se/eu/Riksdagen/EUN/MinisterPmo102/ministerpm_05_allm_p17.htm)

EU-nämnden, Ministerrådspromemoria, 2003-06-06, Utrikesdepartementet, Möte med ministerrådet (Allmänna frågor och yttre förbindelser) den 16 juni 2003, Förordning om stadga och finansiering för politiska partier på europeisk nivå.

EU-nämnden, PM till riksdagen, Regeringens promemoria 2000/01:134, Utrikesdepartementet, Förslag till rådets förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier, 2001-05-04. (http://www.riksdagen.se/eu/riksdagen/faktapm2/UD/Udo1_898.htm)

EU-nämnden, Pressmeddelande från EU-nämnden, 26 oktober 2001. (<http://www.riksdagen.se/eu/presse/0102/1026efter.htm>)

EU-nämnden, Stenografiska uppteckningar från debatten i EU-nämnden 26 oktober 2001, 2001/02:5. (<http://www.riksdagen.se/debatt/eunprot/5>)

EU-nämnden, Stenografiska uppteckningar från debatten i EU-nämnden 16 november 2001, 2001/02:8.

EU-nämnden, Stenografiska uppteckningar från debatten i EU-nämnden 12 juni 2003, 2002/03:29.

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU34, Handlingsoffentligheten i EU:s institutioner, m.m.

Motion (2001/02:K257) från Willy Söderdahl m.fl. (v), Europeiska politiska partier.

Regeringen

Ds 2003:36, Europeiska konventet om EU:s framtid: Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet.

Internetadresser

Europaparlamentet: <http://www.europarl.eu.int>

DPPE-EFA: <http://www.efadppe.org>

EFGP: <http://www.europeangreens.org>

ELDR: <http://www.eldr.org>

EPP: <http://www.eppe.org>

PES: <http://www.pes.org>

Regeringen: <http://www.regeringen.se>

Riksdagen: <http://www.riksdagen.se>

Förkortningar

CDI	Group for the Technical Co-ordination and Defence of Independent Members
CDU	Christlich Demokratische Union
COM	Communist and Allies Group
Coreper	Comité des Représentants Permanents (De ständiga representanternas kommitté)
CSU	Christlich Soziale Union
DPPE-EFA	Democratic Party of the Peoples of Europe – European Free Alliance
EDA	Group of the European Democratic Alliance
EDD	Group of Europe of Democracies and Diversities
EDG	European Democratic Group
EFA	European Free Alliance
EFGP	European Federation of Green Parties
ELDR	European Liberal, Democrat and Reform Party
EN	Group of Europe of Nations
EP	European Parliament/Europaparlamentet
EPP	European People's Party
EPP-ED	Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats
ER	Technical Group of the European Right
ERA	European Radical Alliance
EUL	Group of the United European Left
FE	Forza Europa
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
G	Greens
GUE-NGL	Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left
LU	Left Unity Group
NA	Non-attached members
PES	Party of European Socialists
RB	Rainbow Group
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TGI	Technical Group
UNE	Group of Europe of Nations
UPE	Union Pour Europe
ÖVP	Österreichische Volkspartei

Författarpresentation

Karl Magnus Johansson är docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola.

Tapio Raunio är professor i statsvetenskap vid Tammerfors universitet.

Hur och varför uppstår europeiska politiska partier? Vilken ställning har de politiska partierna i Europeiska unionen och i den författning som håller på att ta form? Bidrar bildandet av politiska partier på europeisk nivå till att demokratisera unionen? Vilka är drivkrafterna bakom denna utveckling?

Det är några av de frågor som tas upp här. Boken syftar till att ge perspektiv på regleringen av europeiska politiska partier. De placeras in i det institutionella sammanhang i vilket de hör hemma. Det sker i beaktande av olika styrelsemodeller och av unionens prägel av konsensusdemokrati.

KARL MAGNUS JOHANSSON är docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola. TAPIO RAUNIO är professor i statsvetenskap vid Tammerfors universitet. Författarna har bedrivit mångårig forskning om samverkan mellan politiska partier i Europa och kontinuerligt följt utvecklingen på detta område.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-929-1



9 789171 509291