

Demokratirådets rapport 2011

Demokratirådets rapport

20

Jonas Tallberg
Derek Beach
Daniel Naurin
Teija Tülikainen

MAKTEN I EUROPA

11

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

SNS DEMOKRATIRÅD

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

KOPIERINGSFÖRBUD!

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Demokratirådets rapport 2011

Makten i Europa

Jonas Tallberg, Derek Beach, Daniel Naurin, Teija Tiilikainen

Första upplagan
Första tryckningen

© 2011 Författarna och SNS Förlag
Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: TMG Sthlm, Stockholm 2011

ISSN 1400-7509
ISBN 978-91-86203-81-8

Innehåll

Förord 7

1: VEM HAR MAKT I EU? 9

Makt och maktresurser 11 · Institutionerna 15 ·
Medlemsstaterna 19 · Lobbyisterna 25

2: INSTITUTIONERNAS MAKT 30

Den formella maktindelningen 31 · Makten över EU:s
fördrag 36 · Makten inom EU:s verkställande politik 38 ·
Makten i EU:s lagstiftande politik 44 · Makten i EU:s
dömande politik 49 · Slutsatser 51

3: MEDLEMSSTATERNAS MAKT 53

Formella källor till medlemsstatsmakt 54 · Domineras
EU av de stora medlemsstaterna? 58 · Har små och
medelstora stater alls någon makt? 69 · Slutsatser 75

4: LOBBYISTERNAS MAKT 77

Vilka är lobbyisterna i EU? 79 · EU – lobbyisternas
paradis? 86 · Lobbyisternas agerande och inflytande 94 ·
Slutsatser 104

5: MAKTEN I EU 107

Maktens geografi efter Lissabon 107 · Ledarlöst EU på
gott och ont 110 · Formell och informell makt 112 ·
Strategier för att påverka och granska makten 115

Referenser 121 · Författarna 132 ·
SNS Demokratiråd 134 · Register 135

Förord

Årets rapport från SNS Demokratiråd behandlar frågan om den politiska maktens natur och fördelning i Europeiska unionen. Vem har egentligen makt i dagens EU och varför? Vi uppmärksammar särskilt tre kategorier av aktörer i EU: institutionerna, medlemsstaterna och lobbyisterna. Vad har Lissabonfördraget inneburit för fördelningen av makt mellan EU:s institutioner? Domineras EU:s mellanstatliga organ alljämt av de stora ländernas regeringar eller har tyngdpunkten i det utvidgade Europa skiftat till de små och medelstora ländernas fördel? I vilken utsträckning är politiska beslut i EU i själva verket följden av påtryckningar från intressegrupper, och i så fall vilka?

Årets rapport är den tredje från SNS Demokratiråd med fokus på Europafrågor. SNS vill med denna satsning stimulera till en aktiv och välinformerad debatt om politik och demokrati i Europa. Genom rapporterna får forskare tillfälle att bidra med begrepp, analyser och resultat till det offentliga samtalet om Europa.

Demokratirådet består i år av docent Derek Beach, docent Daniel Naurin och docent Teija Tiilikainen, under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Susanna Lindberg har förtjänstfullt översatt kapitel 2 och 3 till svenska. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt ansvarar för slutsatser och förslag. Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Stockholm i februari 2011

JONAS TALLBERG

Professor i statsvetenskap

1:

Vem har makt i EU?

För medlemsländerna i EU är organisationen den centrala politiska arenan för gemensam problemlösning bortom nationalstaten. Medan de områden där EU ursprungligen hade befogenhet att fatta beslut var förhållandevis begränsade, är det idag få politikområden som inte är föremål för någon form av lagstiftning eller samordning inom EU. EU:s dagordning sträcker sig numera från traditionella samarbetsområden som handelspolitik, jordbrukspolitik och socialpolitik till senare utvecklade samarbetsområden som penningpolitik, säkerhets- och försvarspolitik och asylpolitik. De gemensamt framförhandlade besluten inom dessa områden är i högsta grad politiska och konfliktfyllda, även när frågorna ibland framstår som tekniska till sin karaktär. Konkurrerande intressen ställs mot varandra och de beslut som fattas får politiska, ekonomiska och sociala konsekvenser, som kan vara till fördel för ett visst land eller en viss grupp i samhället, men till nackdel för ett annat land eller en annan grupp. Besluten inom EU är därför föremål för ett betydande mått av politisk mobilisering från såväl offentliga aktörer (institutioner, regeringar och regioner) som privata aktörer (intressegrupper, multinationella företag och ideella organisationer).

Men vem har egentligen makt och inflytande över de beslut som fattas i EU? Bilderna av makten i EU är många och skiftande i akademisk och populär debatt. Den fransk-tyska axeln har historiskt ofta

framhållits som en källa till ledarskap i EU, men vad är dess ställning idag i en union med 27 medlemsstater? EU-kommissionen framstod under 1980- och 1990-talen som en central pådrivande kraft, med särskilt inflytande över lanseringen av den inre marknaden, euron och östutvidgningen, men i vad mån är detta fortfarande en korrekt bild? Det roterande ordförandeskapet har särskilt ansvar för EU:s politiska dagordning och för att finna kompromisser mellan medlemsstaterna, men i vilken utsträckning skänker det ordförandelandet reell makt? Den nyinrättade permanenta ordföranden i Europeiska rådet möttes med förväntningar om ledarskap, men har dessa egentligen infriats? Bryssel är idag en av de städer i världen där flest intressegrupper finns representerade, men i vilken utsträckning har multinationella företag, fackföreningar, regionkontor och medborgarorganisationer (*non-governmental organizations*, NGOs) faktiskt inflytande över EU:s politik?

I årets rapport från SNS Demokratiråd utreder vi frågan om maktens natur och fördelning i EU. Vi undersöker makt och inflytande i EU med fokus på relationerna mellan och dynamiken inom tre kategorier av aktörer: EU:s institutioner (den överstatliga makten), medlemsländernas regeringar (den mellanstatliga makten) och de organiserade intressena (den transnationella makten). Vi uppmärksammar både formella källor till makt, som institutionernas befogenheter och medlemsstaternas röstvikt, och informella maktresurser, som ekonomisk styrka och sakfrågeexpertis. Rapporten är främst fokuserad på makten i dagens EU, snarare än på dess utveckling över tiden, även om vi ofta sätter slutsatserna om nutidens EU i en historisk kontext. Vår fokusering innebär också att det finns viktiga aspekter av makten i EU som vi inte har utrymme att behandla i rapporten, däribland relationerna män–kvinnor, elit–medborgare och arbete–kapital.

Tre övergripande frågor står i centrum för vår undersökning: (1) Vem har makt i EU idag, efter Lissabonfördraget och östutvidgningen? (2) Domineras EU av ett fåtal aktörer, med förutsättningar att erbjuda ledarskap, eller är makten spridd över ett flertal, med beslutsoförmåga som följd? (3) Speglar inflytandemönstren i EU den

formella regleringen av makt i unionens fördrag, eller finns det betydelsefulla informella maktkällor och maktcentrum under den formella ytan, och i så fall vilka?

Våra svar på dessa frågor berör centrala teman i dagens Europa-debatt, men också svenska offentliga och privata aktörers inflytande i och granskning av EU. Vad är konsekvenserna av maktens natur och fördelning för demokratin och effektiviteten i EU? Vad betyder maktens geografi i EU för den svenska regeringens och svenska intressegruppers möjligheter att påverka politiken i EU, samt för svenska mediers granskning av makten i EU?

Makt och maktresurser

Vad är makt? Vad ger makt? I vad mån kan vi mäta makt? Makt utgör förmodligen det mest centrala begreppet i politisk analys, men också det mest omdebatterade. Statsvetare, filosofer och sociologer har under årens lopp formulerat ett flertal definitioner av och teorier om makt och dess utövning. Den samhällsvetenskapliga debatten om makt under efterkrigstiden brukar vanligtvis sammanfattas till att handla om tre olika dimensioner av makt.

Maktens första dimension utgörs av aktörers inflytande över de beslut som fattas inom den politiska processen (Dahl 1957). Detta är förmodligen den betydelse av makt som många associerar med begreppet. Utgångspunkten är att aktörer har konkurrerande politiska preferenser eller intressen, och att en aktörs makt består av dess förmåga att uppnå politiska beslut i enlighet med sina intressen. Makten identifieras genom att observera vilka aktörer som vinner eller förlorar i politiskt beslutsfattande om konkreta frågor.

Maktens andra dimension betonar aktörers förmåga att undanhålla frågor från den politiska dagordningen (Bachrach och Baratz 1962). Inflytande utövas inte enbart genom att påverka de beslut som fattas, utan också genom att styra vilka frågor och problem som överhuvudtaget blir föremål för kollektivt beslutsfattande. Även i denna dimension utgår analysen av makt från aktörer med intressen,

som agerar för att uppnå dessa, men via inflytande över dagordningen snarare än över beslut. Denna form av makt är ofta mindre direkt observerbar, men möjlig att identifiera indirekt genom kartläggning av politiska konflikter.

Maktens tredje dimension tar fasta på att all makt inte behöver vara observerbar, utan också kan bestå av att forma rådande diskurser eller tankemönster (Lukes 1974). Makt är enligt denna förståelse inte primärt förankrad hos aktörer, utan i sociala strukturer, i form av de idéer, normer och ideologier som dominerar vid en given tidpunkt. Den ultimata maktutövningen består av att forma vad en aktör betraktar som sina intressen. Det ligger i denna makts natur att den är förhållandevis svår att identifiera via empirisk forskning.

Det primära fokuset i denna rapport är maktens första dimension, i form av *nationella, transnationella och övernationella aktörers inflytande över utformningen av de politiska beslut som fattas inom EU*. Det innebär emellertid inte att vi helt bortser från maktens andra och tredje dimensioner. Maktens andra dimension uppmärksammas exempelvis i kartläggningen av vem som sätter den politiska dagordningen i EU, medan maktens tredje dimension aktualiseras i vår analys av idéer och övertalning som källor till inflytande i beslutsfattande.

Vi analyserar följaktligen makt i termer av de politiska aktörernas förmåga att forma beslut i linje med sina preferenser. Begreppet makt blir med denna användning liktydigt med inflytande och vi kommer genomgående att använda de två termerna synonymt. Makt och inflytande är i vår förståelse förankrat i maktresurser som politiska aktörer kan besitta i varierande utsträckning (Weber 1946). Resurser kan inte med automatik översättas i makt, utan måste mobiliseras genom strategier för att resultera i inflytande.

En central distinktion i rapporten är den mellan *formell och informell makt*. Formell makt utgår från formella maktresurser, som är explicita, allmänt erkända och juridiskt förankrade i EU:s fördrag. Det rör sig bland annat om institutionella befogenheter, röstregler och principer för deltagande. Informell makt, å andra sidan, härleds från sådana källor till makt som inte finns reglerade i EU:s fördrag, men likväl kan påverka en aktörs förmåga att hävda sina intressen. Till

dessa hör materiella tillgångar, information och nätverkskapital.

Liksom många andra politiska system präglas den politiska processen i EU av såväl formella beslutsstrukturer som mer informella inflytelsevägar. De formella elementen är betydelsefulla eftersom de strukturerar sättet på vilka aktörer förhåller sig till varandra, och därmed hur politiska beslut fattas. Men om man enbart ser till den formella uppbyggnaden riskerar man att förbise väsentliga anledningar till varför vissa beslut fattas men inte andra. Alla förhandlingar sker inte i sammanträdesrummet, och oftast är fler aktörer inblandade i ett beslut än de som formellt har till uppgift att utforma det. För en komplett bild av makten i EU måste man därför även uppmärksamma de informella elementen.

De formella fördragen har en central position i EU eftersom unionen är en rättsgemenskap. Det är fördragen som fastlägger vilka institutioner som ska finnas, vilka områden som EU har rätt att fatta beslut inom, samt hur beslutsfattandet ska gå till. Fördragen påverkar i flera avgörande aspekter de formella förutsättningarna för övernationella institutioner, nationella regeringar och transnationella intressegrupper att utöva makt. Fördragen lägger fast institutionernas övergripande roller i den politiska processen och identifierar deras specifika befogenheter inom olika politikområden. Fördragen stipulerar vidare vilka beslutsregler som ska tillämpas för olika frågor, vilket får konsekvens för institutionernas och medlemsstaternas förmåga att påverka inriktningen på överenskommelser. Det är också fördragen som definierar om, när och hur intressegrupper har rätt att delta formellt i den politiska processen.

Jämte fördragen bidrar informella resurser i form av materiella tillgångar, information och nätverkskapital till att forma politiska aktörers makt i EU. Stater med omfattande materiella resurser i form av ekonomisk styrka, militär förmåga, administrativ kapacitet och stor befolkning förväntas ha särskilt goda möjligheter till inflytande, liksom ekonomiskt och administrativt väl utrustade internationella institutioner och finansiellt och politiskt starka intressegrupper. Information, expertis och idéer är centrala tillgångar för såväl nationella regeringar och övernationella institutioner, som transnationella

lobbyister. På samma sätt kan alla tre kategorier aktörer dra politisk vinning av upparbetat nätverkskapital, i form av politisk trovärdighet, erfarenhet och kontaktytor från tidigare beslutsprocesser.

Att kartlägga makt är svårt. Även vid en fokusering på maktens första dimension, kvarstår metodologiska utmaningar. Till att börja med är det långt ifrån självklart hur man mäter maktresurser och makt. Medan vissa maktresurser, som ekonomisk styrka, går att observera och kvantifiera, är andra mer svåridentifierade, men inte nödvändigtvis mindre betydelsefulla, däribland information och expertis. Vidare är det i många fall en utmaning att observera hur maktresurser leder till maktutövning. Förhandlingar och beslutsfattande är i många fall stängda verksamheter och lobbying en dold företeelse. Till sist är det ofta svårt att fastställa att en viss aktör faktiskt har påverkat ett politiskt beslut. En överenskommelse i linje med en viss aktörs intressen kan råka bli utfallet av andra aktörers dragkamp, utan att denna själv har varit aktiv för att uppnå detta resultat. Omvänt kan ett resultat som inte går i linje med en viss aktörs intressen inte tas som intäkt för att denna saknat inflytande, då utfallet eventuellt kunde ha blivit mycket sämre utan dess ansträngningar.

Forskningen har trots svårigheterna inte stått passiv inför dessa utmaningar, utan utvecklat ett flertal komplementära metoder för studiet av makt och inflytande. Fyra av dessa är särskilt framträdande och dessutom vanligt förekommande i de studier vars resultat vi redogör för och diskuterar i rapporten. Den första metodologiska ansatsen är fallstudier av enskilda beslutsepisoder, där forskaren kartlägger den politiska processen på detaljerad nivå genom att granska betydelsen av aktörers intressen, positioner, strategier och inflytandeförsök för det slutliga politiska utfallet. Den andra dominerande metoden är enkätstudier av aktörers »uppfattade inflytande«, så som det bedöms av företrädare för andra medlemsstater, institutioner eller påtryckargrupper. Den tredje ansatsen är studier av preferensuppfyllnad, där tillvägagångssättet består av att jämföra det politiska utfallet med aktörers kända politiska positioner. Det fjärde angreppssättet fokuserar specifikt på aktörers formella makt, som mäts med hjälp av röstmaktsindex och formell modellering. Alla

fyra metoder har sina fördelar och nackdelar, med följd att en kombination av metoder oftast skänker störst tillförlitlighet. Vidare bör det framhållas att rapportens jämförelser över tid och rum avseende olika aktörers inflytande i EU bidrar till att reducera innebörden av de metodologiska problemen något, då eventuella förändringar och skillnader framträder med utgångspunkt i identiska mätmetoder.

Institutionerna

Det är genom EU:s institutioner som intressen omvandlas till politik i det europeiska samarbetet. Utformningen av institutionerna påverkar vem som kommer till tals i EU:s politiska process. Maktbalansen mellan institutionerna påverkar graden av inflytande för de politiska aktörer vars intressen de representerar och kanaliserar. EU:s institutionella sammansättning är ovanlig, vilket är ett uttryck för en kompromiss mellan traditionella former av mellanstatligt samarbete och ambitionen hos grundarländerna att successivt utveckla EU till en federal statsordning. Medlemsstaterna är, såsom i traditionella internationella organisationer, centrala i såväl förhandlingar och beslutsfattande som genomförande, genom sitt deltagande i ministerrådet och Europeiska rådet – EU:s mellanstatliga institutioner. Samtidigt skiljer sig EU från internationella organisationer i allmänhet genom de betydande övernationella inslagen i beslutsfattandet, framför allt den oberoende ställningen för EU-kommissionen, Europaparlamentet och EU-domstolen – EU:s överstatliga institutioner.

I vår analys av makten hos EU:s institutioner uppmärksammar vi framför allt tre teman. Det första avser den *formella maktbalansen mellan institutionerna*. Det är EU:s fördrag som fördelar den formella politiska makten genom att tillskriva de fem huvudsakliga institutionerna specifika uppgifter i den politiska processen. EU-kommissionens främsta uppgifter är att lägga fram förslag till ny lagstiftning, verkställa fattade beslut och övervaka att medlemsstaterna följer de gemensamma reglerna. Europaparlamentet ska besluta om EU-lagstiftning, fastställa EU:s budget och granska EU:s verkställande makt. Minis-

terrådet beslutar om ny lagstiftning tillsammans med parlamentet, samordnar medlemsstaternas politik inom vissa områden och utför vissa verkställande uppgifter. Europeiska rådet drar upp riktlinjerna för EU-samarbetets inriktning genom konstitutionella överenskommelser, samordning av medlemsstaternas politik på vissa områden samt kompromisser i särskilt svåra och konfliktfyllda frågor. EU-domstolen är samarbetets juridiska garant, och har till uppgift att tolka fördragen och avgöra juridiska tvister med EU-rättslig innebörd mellan individer, företag, medlemsstater och institutioner.

Historiskt har den institutionella maktbalansen i EU förskjutits vid ett flertal tillfällen. Dessa förskjutningar har till stor del sitt ursprung i fördragsförändringar, som minskat eller ökat en viss institutions inflytande (Tsebelis och Garrett 2001). Något förenklat kan man urskilja tre perioder. Den första varade fram till mitten av 1980-talet. Utmärkande för denna period var ett starkt men ineffektivt ministerråd, en relativt svag kommission, ett synnerligen svagt Europaparlament, en inflytelserik EU-domstol, och ett nyskapat toppmötesorgan – Europeiska rådet – som mest påminde om en informell diskussionsklubb. Den andra perioden varade från mitten på 1980-talet till dess att Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993. Dessa år karaktäriserades av ett mer effektivt men svagare ministerråd, en inflytelserik kommission, en växande roll för Europaparlamentet, en något mer tillbakadragen domstol samt en ökande medvetenhet om Europeiska rådets möjligheter. Den tredje perioden har EU befunnit sig i sedan mitten på 1990-talet. De förändringar som Maastrichtfördraget gav upphov till förstärktes därefter genom ikraftträdandet av Amsterdamfördraget 1999 och Nicefördraget 2003. Utmärkande för denna period är ministerrådets och Europaparlamentets lika ställning som lagstiftare, kommissionens försvagning, EU-domstolens etablerade ställning och Europeiska rådets allt starkare position.

De frågor som vi ställer oss är: I vad mån är detta en maktbalans som fortfarande är aktuell efter att Lissabonfördraget trädde ikraft den 1 december 2009? Har maktindelningen mellan EU:s lagstiftande, verkställande och dömande makt förskjutits under senare år?

Det andra temat vi uppmärksammar är *institutionernas informella*

makt. Medan fördragen fastställer den formella maktindelningen, finns det aspekter av de reella relationerna mellan institutionerna som inte låter sig fångas av den formella regleringen. Institutionerna åtnjuter i flera avseenden mer eller mindre makt i realiteten än vad de besitter formellt, till följd av varierande tillgång till informella maktresurser. EU:s historia erbjuder ett flertal exempel på detta.

Europaparlamentets allt viktigare roll har medfört att medlemsstaterna och de andra institutionerna lyssnar till församlingen även i frågor där den bara har begränsat formellt inflytande. Parlamentet erbjuder i den meningen en form av pulpet eller talarstol, från vilken parlamentarikerna kan rikta ljuset mot politiskt angelägna frågor i allmänhet. Kommissionens inflytande har delvis visat sig vara beroende av vem som är dess ordförande. Under slutet av 1980-talet lyckades den visionäre fransmannen Jacques Delors skickligt och effektivt utnyttja kommissionens kompetens i lanseringen av den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU) och utvidgningen, med följd att kommissionen nådde ett unikt inflytande och en betydande respekt. Samtidigt står det klart att kommissionens formella ensamrätt att föra fram nya lagstiftningsförslag i realiteten beskurits alltmer av politiska riktlinjer och påtryckningar från andra EU-institutioner.

Det formella etablerandet av positionen som hög representant för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik genom Amsterdamfördraget 1999 utnyttjades under ett decennium effektivt av dess första innehavare, Javier Solana, som fyllde rollen med innehåll och inflytande. EU-rättens starka position idag är delvis ett resultat av att domstolen i perioder varit mycket aktiv i sitt agerande, och genom kreativ tolkning egenhändigt format EU:s juridiska system till något annat än vad som fanns fastslaget i fördragen. Ministerrådets maktposition har delvis urholkats under senare år genom att allt fler svåra politiska frågor kommit att hanteras av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet, utan större förändringar i fördragen. Det senare illustrerar att EU:s politiska dagordning ibland lever sitt eget liv, delvis format av händelser i Europa och omvärlden, med konsekvenser för den informella maktindelningen mellan institutionerna.

De frågor som vi ställer oss är: Vilka utgör de huvudsakliga informella källorna till makt för EU:s institutioner? I vad mån skiljer sig institutionernas informella makt från deras formella befogenheter?

Det tredje temat i vår studie rör *institutionernas makt i olika delar av EU:s politiska process, såväl formellt som informellt*. Med hänvisning till statsmaktens tre grenar, är det vanligt att dela in den politiska processen i EU i verkställande politik, lagstiftande politik och dömande politik (Jørgensen m.fl. 2006). Verkställande politik omfattar politisk initiering, policyformulering och genomförande av politik. Lagstiftande politik omfattar beslutsfattande i lagstiftningsärenden. Dömande politik omfattar övervakning av efterlevnad, tvistelösning och tolkning av fördragen. Till dessa kan man lägga författningspolitik, i form av utarbetning och revidering av EU:s fördrag.

Verkställande politik har traditionellt betraktats som kommissionens domän i första hand, på grund av institutionens exklusiva rätt att ta initiativ till ny lagstiftning på merparten av alla politikområden, samt kommissionens exekutiva uppgifter på områden som konkurrenspolitik och handelspolitik. Men även ministerrådet har verkställande funktioner, dels i form av riktlinjer och mål för den gemensamma politiken på vissa sakområden, dels i form av uppdraget för medlemsregeringarna att nationellt genomföra vad som beslutats på EU-nivån. Både kommissionen och rådet har emellertid i sina exekutiva funktioner i allt större utsträckning kommit att utmanas av Europeiska rådet under senare år.

Lagstiftande politik var tidigare ministerrådets exklusiva område. Fram tills Enhetsakten trädde ikraft 1987, fattade ministerrådet suveränt beslut om ny EU-lagstiftning. Från och med Enhetsakten och i samband med varje nytt EU-fördrag sedan dess, har emellertid rådet fått släppa ifrån sig beslutsmakt till Europaparlamentet, som efter Lissabonfördraget väger formellt lika tungt som rådet i närmast alla frågor. I praktiken bildar ministerrådet och parlamentet en förstakammare och en andrakammare i EU:s lagstiftande politik. Situationen väcker frågor om vem som egentligen har makten i detta medbeslutande, mellan och inom institutionerna.

Dömande politik är EU-domstolens hemmaarena och utövas pri-

märt genom att tolka fördragen och döma i rättstvister mellan medlemsstater, institutioner och individer. Genom det som kommit att kallas för »den tysta revolutionen« utvecklade domstolen på framför allt 1960- och 1970-talen rättsdoktriner som omvandlade EU:s juridiska och politiska system. Samarbete med nationella domstolar, som begär förhandsavgöranden avseende tolkningen av EU-rätten, har historiskt varit en viktig väg till inflytande för EU-domstolen. Även kommissionen har en viktig funktion i den dömande politiken, genom sin roll som »fördragens väktare«, med uppgift att inleda överträdelseärenden mot medlemsländer som inte efterlever och genomför EU:s regelverk.

Författningspolitik är ett område där EU:s institutioner formellt sett inte alls har någon funktion eller makt, utan där medlemsstaterna som »fördragens herrar« lägger fast principerna för samarbetet i EU. I praktiken har dock Europeiska rådet och ministerrådet fungerat som forum för förhandlingar inom de regeringskonferenser vid vilka fördragen reviderats. Därtill har kommissionen och parlamentet varit informellt närvarande i delar av dessa processer. Det konstitutionella konvent som förberedde Lissabonfördraget utgjorde emellertid en vattendelare, genom att tilldela kommissionen och parlamentet formell representation när det gällde att lägga fram förslag till ett nytt EU-fördrag.

De frågor som vi ställer oss är: Vilken är EU-institutionernas relativa makt och inflytande i verkställande politik, lagstiftande politik, dömande politik och författningspolitik? I vad mån kan vi spåra en relativ förstärkning av vissa institutioner på bekostnad av andra, eller av vissa särskilda aktörer inom institutionerna?

Medlemsstaterna

Jämte den politiska maktkampen mellan EU:s institutioner, försiggår ett annat spel i Bryssel – spelet mellan medlemsstaterna. I ministerrådet och i Europeiska rådet kämpar företrädare för de 27 nationella regeringarna om att vinna inflytande över rådets position i lagstift-

ningsprocessen och stats- och regeringschefernas beslut i strategiska frågor. Fördelningen av makt mellan länderna inom dessa två institutioner är en ofta studerad och omdiskuterad fråga. Medan fördragen fastställer de olika medlemsländernas formella makt i form av vetorätt och röster, visar politiken i EU på informella inflytandemönster som ibland ser annorlunda ut än som skulle förväntas med utgångspunkt enbart i formella regler. Informella maktresurser, som ekonomisk styrka, informationsövertag, administrativ skicklighet och koalitionsbyggande, bidrar till att forma medlemsstaternas relativa inflytande inom EU.

Vi skildrar medlemsstaternas makt genom att företrädesvis belysa tre aspekter. Den första avser *formella källor till makt för EU:s medlemsregeringar*. En central grund för fördelningen av formell makt mellan medlemsstaterna är de beslutsregler som används inom EU:s politiska process: enhällighet och kvalificerad majoritet. Vilken princip som används beror på vilket organ och vilken fråga det rör sig om. Enhällighet krävs för beslut inom Europeiska rådet och inom ministerrådets hantering av utrikes- och säkerhetspolitik samt ett fåtal frågor inom EU:s interna politik. Kvalificerad majoritet används inom all annan lagstiftning inom rådet och i särfall i Europeiska rådet, i praktiken en stor majoritet av alla frågor.

Enhällighet innebär att alla medlemsstater måste vara överens och att ett beslut följaktligen inte kan fattas om en eller flera regeringar röstar emot. Alla medlemsstater har lika stor rätt att inlägga veto mot lagstiftningsförslag och politiska överenskommelser som de motsätter sig. Forskning om internationella förhandlingar visar att enhällighet eller konsensus som beslutsprincip tenderar att gynna de parter som inte besitter omfattande maktresurser i övrigt, och utgör en av de främsta källorna till makt för svaga stater i konkurrens med starka (Hampson 1995). Kvalificerad majoritet, å andra sidan, innebär att medlemsstaternas röststyrka har viktats med utgångspunkt i deras respektive befolkningensmängd, med viss överkompensation för de små medlemsstaterna. En konsekvens av kvalificerad majoritet som beslutsprincip är således att EU:s mest befolkningsrika medlemsstater – Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien

och Polen – formellt har större möjligheter att påverka lagstiftningsprocessens utfall än EU:s små och medelstora länder.

Utvecklingen inom EU har gått mot ett allt större inslag av kvalificerad majoritet som beslutsprincip. Varje fördragsändring sedan Enhetsakten 1987 har inneburit ett utökande av kvalificerad majoritet på bekostnad av enhällighet, och därmed en successiv övergång till ett beslutssystem som formellt gynnar EU:s stora medlemsstater. Samtidigt har antalet små och medelstora länder ökat betydligt, vilket omvänt verkat till att begränsa förutsättningarna för de stora medlemsstaterna att formellt diktera villkoren. Inom forskningen har dessa förändringar i de formella förutsättningarna för medlemsstaterna att ingå i vinnande koalitioner kartlagts med hjälp av så kallade röstmaktindex (Hosli 1996).

En annan källa till formell makt är det roterande ordförandeskapet i ministerrådet. Under de sex månader som en medlemsstat sitter ordförande, ansvarar den för rådets politiska dagordning, för att föra förhandlingar till avslut genom medling, samt för att representera rådet i EU:s lagstiftningsprocess och gentemot externa aktörer. Medan ordförandeskapets formella makt att påtvinga andra länder en viss politik är begränsad, skänker positionen ordförandelandet ett antal maktresurser som gör det möjligt för den innehavande staten att i högre utsträckning påverka politiska beslut i EU än vad den annars hade haft möjlighet till (Tallberg 2006). Två centrala källor till makt för ordförandelandet är det informationsövertag och den kontroll över den politiska processen som följer med den formella positionen.

De frågor som vi ställer oss är: Hur stor är medlemsstaternas relativa makt idag i formella termer? I vad mån har Lissabonfördraget förskjutit den formella maktbalansen mellan stora och små medlemsstater? Vilka länder gynnas mest av olika beslutsprinciper och av den roterande tillgången till ordförandeskapet?

Hänsyn till formella faktorer fångar emellertid bara en del av maktrelationerna mellan EU:s medlemsstater. Det andra temat vi uppmärksammar är därför *de stora medlemsstaternas informella makt*, med särskild betoning på den tysk-franska alliansen. Traditionell

maktanalys i forskning om internationell politik pekar på att staters inflytande i multilaterala förhandlingar ofta har sin grund i deras aggregerade, informella maktresurser, i form av ekonomisk styrka, militär kapacitet, politisk stabilitet, administrativ förmåga, diplomatisk räckvidd och befolkningsstorlek (Morgenthau 1948). Stora och starka stater uppnår inflytande, inte primärt genom att gynnas av formella regler, utan genom att de besitter överlägsna strukturella resurser, genom vilka de kan framtvinga de överenskommelser de önskar på mindre resursstarka staters bekostnad.

Inom EU är det en vanlig bild att Europas stora medlemsstater historiskt har utövat större inflytande över integrationsprocessens utveckling än dess små och medelstora stater (Moravcsik 1998). I kraft av framför allt sin ekonomiska tyngd och sin befolkningsstorlek, har de stora medlemsstaterna satt ramarna för såväl centrala politiska överenskommelser som vardagliga lagstiftningsbeslut. Dessa fördelar används sällan direkt i förhandlingar, utan verkar indirekt, genom att påverka de resurser stora länder kan ägna en fråga, de handlingsalternativ de står inför och den legitimitet med vilken de kan hävda sig representera en betydande del av Europas medborgare.

Ett tydligt exempel på de stora medlemsstaternas makt är den tysk-franska alliansen. Ända sedan kol- och stålgemenskapen har Frankrike och Tyskland tillsammans utgjort en dominerande kraft och källa till ledarskap i EU (Pedersen 1998). Den tysk-franska axeln har ofta angivit tonen, såväl i det strategiska tänkandet om EU:s framtid, som i den dagliga lagstiftningsprocessen, där det varit ovanligt att beslut gått emot en enad tysk-fransk front. Den tysk-franska axelns centrala position är historiskt betingad och resultatet av en tidig gemensam syn på europeisk integration som ett politiskt projekt. Ländernas inflytande har emellertid inte alltid haft sin grund i gemensamma intressen, utan ofta i att Tyskland och Frankrike utifrån skilda intressen lyckats framförhandla en kompromiss som sedan vunnit stöd bland övriga medlemsstater. Styrkan i relationen har delvis varit beroende av personkemin mellan ländernas ledare, med en guldålder i alliansen under Valéry Giscard d'Estaing och Helmut Schmidt på 1970-talet, och under François Mitterrand och Helmut

Kohl under den andra halvan av 1980-talet och det tidiga 1990-talet. Under senare år har relationerna ofta varit betydligt frostigare och avhängiga alliansens strategiska betydelse.

Men överlägsna informella maktresurser skänker inte alltid EU:s stora medlemsstater ett politiskt övertag. Italien har historiskt haft svårt att översätta sina goda förutsättningar i politiskt inflytande. Trots en ekonomisk styrka och en befolkningsstorlek i nivå med andra stora länder, har Italien inte förmått att förhandla med tyngd i EU, framför allt till följd av instabiliteten i sitt politiska system. Liknande mönster återfinns inom specifika politikområden, som EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, där Tyskland traditionellt har haft en relativt begränsad roll jämfört med Storbritannien och Frankrike, som båda haft ett större intresse och mer utvecklade resurser att projicera sin makt internationellt. Goda förutsättningar i form av omfattande informella maktresurser kan således inte per automatik översättas i inflytande.

De frågor som vi ställer oss är: I vilken utsträckning skänker överlägsna informella maktresurser EU:s stora medlemsstater en dominerande position i den politiska beslutsprocessen? Är alla stora medlemsstater lika skickliga på att dra nytta av sitt resursövertag? I vad mån utgör den tysk-franska alliansen en källa till ledarskap även i dagens EU?

Som ett tredje tema tar vi oss an *de små och medelstora ländernas informella makt*. För trots att dessa länder har sämre förutsättningar än EU:s stora medlemsstater, i form av lägre röstvikt och mindre utvecklade strukturella resurser, finns otaliga exempel på hur de fått större inflytande än förväntat. Ofta används begreppet sakfrågespecifik makt för att förklara paradoxen att resurssvaga stater ibland kan hävda sig bättre än, eller åtminstone lika bra som, länder med ekonomiskt, militärt och demografiskt övertag (Habeeb 1988). Aggregerade resurser kan inte användas med samma effektivitet på alla sakområden, utan parternas sakfrågespecifika expertis, engagemang och erfarenhet kan i många fall betyda mer.

EU erbjuder flera exempel på detta. EU:s små och medelstora länder med särskilda regionala intressen anses ofta ha varit fram-

gångsrika i att forma EU:s politik gentemot dessa områden, till följd av kännedom om och intresse för regionen i fråga. Framträdande exempel är Belgiens engagemang i Centralafrika, Nederländernas i Indonesien och de nordiska ländernas i Baltikum. Andra exempel på små och medelstora staters sakfrågespecifika makt finns på områden där dessa intar ledarpositioner i kraft av starka politiska ambitioner, omfattande expertis och nationell politik som kan exporteras till den europeiska nivån. De nordiska ländernas engagemang för en ambitiös europeisk arbetsmarknadspolitik, miljöpolitik, jämställdhetspolitik och konsumentskyddspolitik är exempel på detta. Länder kan också utöva sakfrågespecifik makt som följd av att de intar en central politisk roll i en särskild fråga. Två exempel är Greklands avgörande position för EU:s politik gentemot Turkiet och Luxemburgs makt i frågor som rör finansiella tjänster.

På grund av de små och medelstora ländernas sämre politiska utgångsläge, framhålls det ofta som särskilt centralt för dessa länder att försöka »poola« förhandlingsmakt genom koalitionsbyggande (Panke 2010a). Institutionaliserade och långsiktiga sammanslutningar som Benelux-länderna, de nordiska länderna och Visegrad-länderna, är de små och medelstora ländernas svar på den tysk-franska alliansen. Dessa sammanslutningar bygger på delade historiska erfarenheter samt kulturell och geografisk närhet, vilket i flera frågor medför liknande politiska intressen (Naurin och Lindahl 2008). Men forskning om koalitioner i EU vittnar även om att dessa ländersammanslutningar vid bristande samsyn ofta överges till fördel för mer flyktiga allianser med andra medlemsländer vars sakpolitiska intressen man delar i specifika frågor (Thomson et al. 2004). Få koalitioner består av endast små och medelstora stater och i många fall kan det vara en strategisk fördel att samverka med ett eller flera av EU:s stora medlemsländer.

De frågor som vi ställer oss är: När, var och hur lyckas EU:s små och medelstora länder uppnå inflytande som överstiger deras formella förutsättningar? Har alla små och medelstora stater lika goda förutsättningar att utöva informell makt? Vilka är de dominerande koalitionsmönstren efter östutvidgningen?

Lobbyisterna

Som alla system där beslut fattas med politiska, ekonomiska och sociala konsekvenser, rymmer EU inte enbart beslutsfattare, utan även intressegrupper med mål att påverka dagens överenskommelser och framtidens dagordningar. Transnationella intressesammanslutningar utgjorde viktiga allianspartners för EU:s övernationella institutioner i den tidiga integrationsprocessen, men deras omfattning och betydelse har ökat med tiden. Intensifieringen av det europeiska samarbetet på 1980- och 1990-talen gick hand i hand med en dramatisk ökning av mobiliseringen av intressegrupper i EU. EU som politiskt system erbjuder numera en stor mängd, företrädesvis informella, kanaler genom vilka organiserade samhällsintressen kan delta i den politiska processen.

Vi uppmärksammar särskilt tre frågor i vårt kapitel om lobbying och intressegrupper i EU. För det första: *Vilka är lobbyisterna i EU?* En enkel observation visar att det rör sig om såväl vinstorienterade intressen – multinationella företag, branschsammanlutningar och arbetsgivarorganisationer – som icke vinstorienterade intressen, däribland NGOs, regionkontor och sociala rörelser. Mer intressant är förmodligen frågan om dessa samhällsintressen är lika väl företräd- da, eller om det råder en obalans i deras representation på EU-nivån. I den tidiga, pluralistiska forskningen om intressegrupper var risken för obalanserat deltagande inte en central fråga, utan fokus låg vid samhällsintressens omfattande möjligheter överlag att mobilisera och påverka beslutsfattare i öppna politiska system (Truman 1951). Efterföljande forskning om kollektivt agerande har emellertid visat att förmågan till organisatorisk mobilisering utgör en avgörande faktor för vilka samhällsintressen som finns representerade i ett politiskt system (Olson 1965).

Skillnaden mellan specifika och diffusa intressen är en central distinktion i den senare forskningstraditionen, som förutspår att specifika intressen är betydligt lättare att mobilisera, med följd att dessa kommer att vara bättre representerade i politiska system. Specifika intressen är små, homogena och tydligt identifierbara grup-

per med ett starkt gemensamt särintresse, som yrkeskårer och specifika näringslivsbranscher. Diffusa intressen är breda, heterogena och svåridentifierbara grupper med ett svagt gemensamt intresse, som konsumenter och miljöintressen. Föreställningen att sektors-specifika organisationer inom det europeiska näringslivet skulle vara särskilt väl företrädade, medan gränsöverskridande konsument- och miljöorganisationer förekommer i mindre utsträckning, har fått visst stöd i tidigare forskning (Greenwood och Aspinwall 1998). Samtidigt framhåller andra observatörer att diffusa samhällsintressen trots allt har många kanaler in i EU och att de har varit förhållandevis framgångsrika i att uppmuntra politik som syftar till att skydda miljö, konsumentskydd och jämställdhet (Pollack 1997).

Svårigheterna för diffusa intressen att mobilisera krafter och resurser ger inte sällan upphov till krav på åtgärder för att underlätta dessas organisering på nationell eller europeisk nivå, i syfte att balansera olika samhällsintressens medverkan i den politiska processen. Tidigare forskning om intressegrupper i EU visar att EU-kommissionen aktivt stött mobiliseringen av ideella organisationer genom finansiella bidrag och kanaler för deltagande (Mazey 1995). Ur kommissionens perspektiv har det varit angeläget att ett så brett spektrum samhällsintressen som möjligt har kommit till tals, för att kommissionens förslag till ny lagstiftning ska vara så ändamålsenliga, legitima och politiskt gångbara som möjligt.

De frågor som vi ställer oss är: Vilka är idag lobbyisterna inom EU? Är olika samhällsintressen jämnt representerade bland påtryckargrupper i Bryssel? Vad utmärker de intresseorganisationer som finns representerade i EU? Vilka länder är bäst respektive sämst representerade bland intressegrupperna, om man ser till dessas nationella ursprung?

Ett andra tema som vi uppmärksammar är *hurvida EU är mer öppet eller slutet för lobbying än andra politiska system*. Det är vanligt i forskningen om intressegrupper att skilja på pluralistiska, korporativa och statscentrerade politiska system när man behandlar frågan om öppenhet. I ett pluralistiskt system karaktäriseras de politiska institutionerna av stor öppenhet, det finns en mångfald av intres-

seorganisationer och det råder konkurrens om medlemmar mellan organisationer som representerar samma typ av intressen. I ett korporativt system råder motsatsen: det är ett enbart selektivt öppet system med ett fåtal hierarkiska organisationer som ensamma representerar sina respektive intressegrupper. Ett statscentrerat system, slutligen, utmärks av att organiserade intressen ges få möjligheter till inflytande överhuvudtaget. USA är ett klassiskt exempel på ett pluralistiskt system, medan Sverige fram till 1990-talet ofta används för att illustrera ett korporativt system, och Frankrike inte sällan beskrivs som statscentrerat.

EU har i forskningen beskrivits både som pluralistiskt och korporativt, men aldrig som statscentrerat. En del forskare har tagit fasta på det stora antalet kanaler för intresseframställan inom EU:s institutioner och på förekomsten av informell lobbying inom olika sektorer (Streeck och Schmitter 1991). Andra har pekat på de mer formella och institutionaliserade relationer som existerar mellan vissa intressegrupper och EU-institutionerna, exempelvis inom EU:s sociala dialog, och därför betonat EU:s korporativa drag (Falkner 1998).

Men att beskriva EU som antingen pluralistiskt eller korporativt vore förmodligen att dölja en mängd skillnader inom EU. Som företrädare för den lagstiftande, verkställande och dömande makten har EU:s institutioner skiftande behov av samverkan med samhällsintressen, och bedömer att det i varierande utsträckning är lämpligt att vara öppna för påtryckningar från lobbyorganisationer. Samarbetsformerna skiftar mellan EU:s olika politikområden, vilket ger intresseorganisationer varierande tillgång till EU:s institutioner, beroende på vilka frågor som avhandlas. På samma sätt skiftar EU-institutionernas behov av input från organiserade intressen mellan olika delar av policyprocessen, med varierande öppenhet som följd.

Jämfört med andra internationella organisationer, har EU traditionellt utmärkts av att dess öppenhet gentemot samhällsintressen i stor utsträckning varit informell, utan den form av ackrediteringsmekanismer eller lobbyistregister som är vanliga på annat håll. De senaste två decenniernas politiska försök att föra EU närmare medborgarna, genom en mer systematisk involvering av civilsamhället,

kan emellertid ha förändrat den situationen. Som ett svar på kritiken att EU lider av ett demokratiskt underskott har dess medlemsstater och institutioner försökt öka integreringen av organisationer med förankring i civilsamhället och finna tydliga principer för dessas deltagande (Kohler-Koch 2009). Kommissionens vitbok från 2001 om nya styrelseformer i EU utgjorde ett centralt initiativ i denna riktning, liksom lanseringen nyligen av ett frivilligt lobbyistregister.

De frågor som vi ställer oss är: Beskrivs EU bäst som ett pluralistiskt eller ett korporativt intressesystem? Hur varierar öppenheten gentemot intresseorganisationer mellan och inom olika EU-institutioner, politikområden och faser i policycykeln? I vad mån har målsättningen att involvera det europeiska civilsamhället bidragit till att göra EU mer öppet och transparent vad avser samverkan med intressegrupper?

Som ett tredje tema tar vi oss an frågan *om, när och hur intressegrupper är inflytelserika i EU*. Förmåga till mobilisering och öppenhet hos EU:s institutioner är nödvändiga villkor för intressegruppers inflytande, men inte tillräckliga. Forskning om lobbying visar att förutsättningarna för påverkan skiftar beroende på intressegruppernas resurser och påverkansstrategier. Intressegrupper med omfattande ekonomiska resurser förväntas ha särskilt goda möjligheter, liksom intressegrupper som innehar sakpolitiskt värdefull information eller har förmågan att mobilisera politiskt stöd på gräsrotsnivån för eller mot ett politiskt förslag.

Givet de resurser de har till sitt förfogande, har intressegrupper i EU att välja mellan två huvudsakliga strategier för att påverka beslutsfattare: *inside*-lobbying gentemot EU:s institutioner eller *outside*-lobbying via mobilisering av den bredare allmänheten. Det förstnämnda tar sig uttryck i utarbetande av underlagsmaterial och uppvaktning av beslutsfattare, det senare i försök att väcka opinion via medier eller politiska manifestationer. *Outside*-lobbying, som bondeprotester på gatorna i Bryssel, väcker ofta betydande uppmärksamhet, men detta är inte liktydigt med att strategin är mer vanligt förekommande eller mer effektiv.

Övertalning kan ses som det samlande begreppet för båda dessa

strategier. I *inside*-lobbying söker intressegrupper övertyga beslutsfattare om det lämpliga i den politiska lösning de förordar genom att föra fram information som talar till dess fördel, exempelvis avseende förväntade effekter av olika policyval och den allmänna opinionen i en fråga. I *outside*-lobbying söker intressegrupper övertala beslutsfattare om den politiska fördelen av att välja den lösning de förordar genom att vidga den politiska konflikten och visa på de opinionsmässiga kostnaderna av att välja en annan väg.

Forskningen om vilka resurser och vilka strategier som är mest centrala för att påverka beslutsfattare i EU har tills nyligen varit otillräckligt utvecklad (Dür 2008). En bidragande orsak har varit svårigheterna att empiriskt mäta inflytande i en politisk miljö där ett stort antal nationella, transnationella och övernationella aktörer söker påverka beslutens inriktning. Under senare år har emellertid ett växande antal studier försökt bedöma omfattningen av intressegruppers inflytande i EU med hjälp av olika metodologiska handgrepp. Med utgångspunkt i dessa står forskningen idag bättre rustad att svara på de mest trängande frågorna om intressegruppers påverkan inom EU.

De frågor som vi ställer oss är: Hur mycket inflytande har intressegrupper över politiken i EU? Är vissa intressegrupper mer inflytelserika än andra? Vilka resurser och strategival ger bäst förutsättningar för inflytande i EU?

Vi summerar våra slutsatser om makten i EU i rapportens avslutande kapitel, där vi också diskuterar resultatens betydelse för demokrati och effektivitet i EU, samt för svenska offentliga och privata aktörers inflytande i Bryssel och medias granskning av makten i EU.

2:

Institutionernas makt

Under den europeiska integrationens fem decennier har EU:s medlemsstater överfört viktiga delar av nationell beslutsmyndighet till unionen och dess föregångare Europeiska gemenskaperna. Idag sträcker sig EU:s makt över de flesta områdena inom offentlig politik. Den formella makten varierar från lagstiftningsmyndighet i specifika frågor till politisk styrning på breda områden. Men därtill finns en informell makt i EU, som har sin grund i det omfattande politiska och ekonomiska systemet.

När makt har överförts till EU, till vem har den då delegerats? EU:s institutioner utgör kärnan för maktutövningen på EU-nivå, och under integrationens gång har maktindelningen mellan institutionerna haft en tendens att variera på ett anmärkningsvärt sätt. Hur ser maktindelningen ut idag och åt vilket håll går utvecklingen efter Lissabonfördraget? Hur är makten fördelad mellan valda representanter och tjänstemän? Den formella maktindelningen är noggrant reglerad genom EU:s fördrag, men i vilken utsträckning stämmer den överens med verkligheten? Var finner vi de viktigaste informella maktcentrumen?

Den formella maktindelningen

EU:s politiska system måste ses i ljuset av de ursprungliga planerna för den europeiska integrationsprocessen. Det huvudsakliga målet var att gradvis etablera en europeisk federation vilket alltsedan dess har präglat huvuddragen i unionens politiska system. EU:s övergripande politiska styre representerar framför allt ett system av kooperativ federalism, där det inte finns någon tydlig maktindelning mellan de två styrandenivåerna, men där aktörerna på både den statliga nivån och den federala nivån har lagstiftande makt inom de flesta policyområden (Dann 2003; Elazar 2001). Detta system har varit dynamiskt sedan det etablerades, i den bemärkelsen att maktindelningen mellan medlemsstaternas nivå och EU-nivån hela tiden har varierat.

Det är av olika anledningar inte lätt att överblicka den formella maktindelningen mellan EU:s centrala institutioner. För det första passar inte EU:s politiska system som sådant in i ramen för någon av de klassiska formerna för politiska system. Det är därför svårt att skildra de centrala maktrelationerna eftersom mycket i systemet tycks lösas från fall till fall. För det andra har det övergripande systemet skapats bit för bit genom att olika system för beslutsfattande har etablerats inom olika politikområden, vilket gör helhetssituationen långt ifrån sammanhängande och strömlinjeformad trots den senare tidens reformer. Figur 2.1 erbjuder i detta sammanhang en något förenklad översikt över EU:s institutioner och deras respektive roller.

Etableringen av EU:s politiska system följde den federala modellen i den bemärkelsen att unionens politiska organ var tänkta att bilda ett federalt styrningsskikt över medlemsstaterna. Det nuvarande Europaparlamentet, som en gång i tiden började som en församling med representanter från nationella parlament, har formats till ett direktvalt parlament med lagstiftande makt likvärdig ministerrådets. Kommissionen motsvarar en exekutiv på EU-nivå med uppgifter liknande nationella regeringars och med ett ansvar inför EU:s parlament. Ministerrådet var tänkt att gradvis växa fram som Europaparlamentets andra kammare, men har bara mycket lång-

KAPITEL 2



FIGUR 2.1 EU:s institutioner.

samt utvecklats åt det hållet, i och med att medlemsstaterna har varit ovilliga att minska sin makt.

En analys av EU-organens formella makt enligt Lissabonfördraget måste börja med en analys av deras roller och ömsesidiga relationer genom den regimmodell som framstår som den bästa ramen för detta ändamål. Unionen tycks inte passa in i vare sig den klassiska modellen för parlamentariskt styre eller den amerikanska formen av presidentstyre, som grundar sig på en delning av makten mellan de centrala politiska organen. Faktum är att maktdelningen inom EU tycks följa en regimmodell som har vunnit mark bland europeiska politiska system i allmänhet – ett semipresidentiellt styre. Semipresidentiellt styre kombinerar aspekter av parlamentarism å ena sidan och maktdelning å den andra. Det för samman ett parlamentariskt styre med makten hos ett annat tämligen oberoende verkställande organ – presidenten (Duverger 1980; Sartori 1994).

EU:s politiska system utgörs främst av ett parlamentariskt styre där regeringen – d.v.s. kommissionen – ansvarar inför Europaparlamentet. Valet av kommissionens ledamöter följer dock inte gängse parlamentarisk praxis i och med att denna uppgift fortfarande ligger hos medlemsstaterna. Europaparlamentets möjligheter att upplösa kommissionen har begränsats av kravet på att misstroendevotum endast kan tillämpas på hela kommissionen och inte på dess enskilda medlemmar. Kommissionens roll som en politisk regering har gradvis stärkts i båda avseenden. I enlighet med Lissabonfördraget måste medlemsstaterna ta hänsyn till resultatet i valet till Europaparlamentet när kommissionens ordförande väljs. Den senare har rätt att be enskilda kommissionärer att avgå och den nuvarande ordföranden i kommissionen, José Manuel Barroso, har gått med på att göra detta också när Europaparlamentet framför sådana önskemål (Europaparlamentet och kommissionen 2010).

Även om ministerrådet generellt har ansetts vara den andra hälften av unionens tudelade verkställande organ (Hix 2005, s. 31), kan den rollen lika väl tilldelas stats- och regeringschefernas institution, Europeiska rådet. Tack vare Europeiska rådets institutionalisering i Lissabonfördraget och inrättandet av ett permanent ordförandeskap

har detta organ fått ett mycket starkare grepp om unionens verkställande makt än vad de tidigare toppmötena under det roterande ordförandeskapet kunde få. I Lissabonfördraget formuleras Europeiska rådets makt som en funktion för att »ge unionen de nödvändiga impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar«. Detta ger Europeiska rådet ett kraftfullt verkställande mandat, i synnerhet som det kompletteras av den makt som rådet har när det gäller att utse kommissionärer och forma EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

Europeiska rådet är i hög grad oberoende av Europaparlamentet i den bemärkelsen att det kan fastställa riktlinjerna för unionens politik utan att ta hänsyn till Europaparlamentets synpunkter eller olika politiska konstellationer. På de flesta policyområden är genomförandet och förverkligandet av dessa riktlinjer dock starkt beroende av det parlamentariska maskineriet i kommissionen och Europaparlamentet. Det är ett faktum att kommissionen ansvarar inför Europaparlamentet och enbart inför det. I ett semipresidentiellt system får presidenten vanligtvis sin legitimitet från en annan källa än parlamentet, och enligt etablerade kriterier för semipresidentiellt styre väljs presidenten genom folkets röst för en fastställd mandatperiod (Sartori 1994). Europeiska rådet får huvudsakligen sin legitimitet från medlemsstaterna, och de politiska övervägandena om huruvida Europeiska rådets permanenta ordförande borde väljas genom direktval måste ses mot denna bakgrund (Hix 2002).

Det semipresidentiella styrets drag har accentuerats både genom det parlamentariska styrets fördjupning och utvidgning och genom den förstärkning av Europeiska rådet som samtidigt ägt rum. Vi kan därför tala om en samtidig accentuering av parlamentarism och presidentstyre i EU. De två delarna av den verkställande makten förs samman i Europeiska rådet där kommissionens ordförande är medlem. Europeiska rådets presidentlika karaktärsdrag betonas ytterligare genom dess roll när kommissionens ordförande ska utses. Trots det faktum att Europeiska rådet varken kan avsätta kommissionen eller dess ordförande är dess förslag ändå tongivande i nomineringsprocessen.

Ministerrådet har tydligt utvecklats mot rollen som en andra kam-

mare eller senat inom den lagstiftande makten, jämte Europaparlamentet, en roll som ytterligare accentuerades av Lissabonfördraget. I och med att fördraget flyttade ett antal nya lagstiftningsområden till den ordinarie lagstiftningsproceduren, där ministerrådet och Europaparlamentet väger lika tungt, minskade fördraget ministerrådets makt över dessa frågor. Även på de områden där ministerrådet har verkställande befogenhet har det skett förändringar till förmån för Europeiska rådet å ena sidan och den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik å den andra. Det bör noteras att Europeiska rådet ska utforma de strategiska riktlinjerna både när det gäller EU:s externa relationer och rättsliga och inrikes frågor, och följaktligen även utforma den politiska ramen för ministerrådets verksamhet. De mångtaliga funktioner som tillskrivits den höga representanten understryker återigen dennes roll i styrandet av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Ministerrådet spelar emellertid fortfarande en central roll i unionens system av verkställande federalism (Dann 2003). Ministerrådets roll som mötesplats mellan den europeiska och den nationella styrelsenivån framhåller dess verkställande funktioner i och med att rådet utgör ett viktigt forum för samordning och skapande av samstämmighet mellan de två nivåerna.

Till denna kärnuppsättning institutioner måste läggas ytterligare två viktiga organ som spelar en betydelsefull roll i maktutövningen på EU-nivån. Den mäktiga roll som innehas av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) grundar sig främst på dess befogenhet att avge preliminära utlåtanden på begäran av nationella domstolar, å ena sidan, och att säkerställa att tolkningen och tillämpningen av fördragen efterlevs, å den andra. Genom dessa befogenheter har domstolen inte bara skapat en doktrin för hur EU-lag ska tolkas utan faktiskt även bidragit till utformningen av fördragen när det gäller många viktiga detaljer. Domstolens makt har också ökat genom att dess befogenhet numera omfattar flera nya policyområden.

Slutligen måste Europeiska centralbanken (ECB) nämnas då det är den institution som ensamt ansvarar för den europeiska penningpolitiken. ECB utsågs till formell EU-institution i Lissabonfördraget, vil-

ket ytterligare understryker bankens oberoende gentemot de andra EU-institutionerna. Det är ECB:s uppgift att fastställa och genomföra penningpolitiken, med prisstabilitet som det främsta målet.

EU:s makt delas i det följande upp i verkställande, lagstiftande och dömande makt. Först måste dock en helt annan maktkategori analyseras, då den indirekt avgör de roller som EU:s institutioner sedermera spelar. Det rör sig om makten över EU:s befogenheter, d.v.s. makten över utformningen av unionens konstituerande fördrag.

Makten över EU:s fördrag

EU-fördragen är avgörande ur ett politiskt maktperspektiv eftersom de inte bara fastställer EU:s befogenheter, utan även slår fast hur dessa befogenheter ska utnyttjas. De successiva reformerna av fördragen har följaktligen blivit en central arena för maktutövning, och de täta intervall med vilka reformerna har ägt rum sedan slutet av 1980-talet har ytterligare förstärkt detta. Formellt sett har medlemsstaterna rätt att agera som fördragets väktare, vilket innebär att endast de har rätt att bestämma ifall fördragen (eller oftast vissa delar av fördragen) ska öppnas upp för nya förhandlingar, och även har sista ordet när det gäller att godkänna reformer. I Lissabonfördraget introducerades alternativa procedurer för fördragsreformer för att uppväga den tidigare mellanstatliga tyngdpunkten. Först fastställde fördraget, med inspiration från Europeiska konventet 2002–2003, att ett konventsystem ska tillämpas på de viktigaste fördragsändringarna. I dessa fall ska ett konvent på bred basis samlas för att förbereda ändringarna som sedan måste godkännas av medlemsstaterna. Denna förändring kommer naturligtvis att öka den makt över fördragen som utövas av Europaparlamentet, kommissionen och även de nationella parlamenten, i och med att det ger dem en formell roll i förhandlingsprocessen. Dessutom kan ett antal enskilda fördragsvillkor numera reformeras enhälligt av Europeiska rådet. Alla förändringar av fördragen ska dock godkännas av medlemsstaterna

i enlighet med deras konstitutionella krav, vilket kan inbegripa krav på nationella folkomröstningar.

I verkligheten är maktstrukturen när det gäller fördragsreformer mer invecklad, framför allt eftersom de överstatliga institutionerna och särskilt Europaparlamentet har en mer framträdande roll än vad fördragsvillkoren gör gällande (ENA 2010). Å ena sidan visar många studier att fördragsändringar faktiskt inte enbart genomförs inom ramen för mellanstatliga konferenser. Det är snarare fråga om en ständigt pågående process av stegvis växande förändringar där fördragsändringar i många fall kodifierar institutionella drag och praxis som redan existerar (Kietz och Maurer 2007, s. 24; Westlake 1995, s. 64). Man har visat hur överenskommelser mellan institutionerna och Europaparlamentets interna procedurregler på ett effektivt sätt har använts för att formalisera ny praxis, som sedan har kodifierats i fördragen. Genom förändrad praxis och mjuk lagstiftning har Europaparlamentet faktiskt kunnat påverka fördragen på detaljnivå. Dessa reformer har dock framför allt varit knutna till Europaparlamentets egen makt och dess roll i den institutionella strukturen.

Å andra sidan har det funnits ytterligare en väg för Europaparlamentet och kommissionen att påverka den allmänna dagordningen för de mellanstatliga konferenser vid vilka fördragen reformeras. De överstatliga organen har ofta uppvägt sin formellt svaga roll vid de mellanstatliga konferenserna genom att lägga fram ett skuggfördrag eller annat omfattande förslag. Bland de bästa exemplen finns Europaparlamentets förslag till fördrag för Europeiska unionen (1984), som kom att forma dagordningen för och förväntningarna inför Maastrichtfördraget 1991, och kommissionens Penelopefördrag, inom ramen för Europeiska konventet år 2002. Framgången för de här förslagen har varierat, men i de flesta fall har de kunnat påverka huvudriktningarna för fördragsreformerna.

En annan mäktig grupp aktörer när det handlar om fördragsändringar utgörs av EU-institutionernas och i synnerhet ministerrådets juridiska experter, eftersom ministerrådet ofta tillhandahåller administrativt stöd i förhandlingsprocessen. Det är tjänstemännen i ministerrådet som formulerar medlemsstaternas och Europaparla-

mentets politiska mål till en fördragstext, och det faller ofta på deras lott att fungera som opartiska medlare i förhandlingsprocessen.

Sammanfattningsvis vilar makten att inleda en mellanstatlig konferens formellt hos Europeiska rådet, medan reformförhandlingarnas dagordning i viss mån kan påverkas också av de överstatliga institutionerna. När det gäller detaljerna i fördragsändringar har, jämte dessa aktörer, även centrala kategorier tjänstemän, framför allt från rådssekretariatet, starkt inflytande.

Makten inom EU:s verkställande politik

EU:s verkställande politik sträcker sig från allmänt ledarskap i EU till funktioner som policyinitiering, extern representation och genomförande. EU har tre politiska organ med verkställande funktioner: Europeiska rådet, kommissionen och ministerrådet. Utvecklingen på senare tid har flyttat tonvikten från framför allt ministerrådet, men även från kommissionen, till Europeiska rådet.

Även om Europeiska rådets formella makt främst omfattar det allmänna ledarskapet för EU, där makten att fatta bindande beslut är begränsad till enbart några enskilda fall, verkar det som om förändringarna i Lissabonfördraget, som sammanföll med den ekonomiska krisens bottenläge, styrkte Europeiska rådets ledarskap över detaljerna rörande framför allt unionens ekonomiska politik. Genom fördraget blev Europeiska rådet en formell institution, dess funktioner mer regelbaserade och dess ledarskap tydligare genom den permanenta ordförandeposten, med Herman Van Rompuy som första innehavare. Dessa förändringar uppmuntrade Europeiska rådet i sin tur att införa ett betydligt mer ambitiöst sammanträdesschema, och i ljuset av den ekonomiska krisen var det frågor som handlade om unionens reaktioner på krisen som dominerade dagordningen.

Erfarenheten är ännu alltför begränsad för att några övergripande slutsatser ska kunna dras om huruvida kommissionens centrala roll som initiativtagare till policyförslag har blivit mer permanent kringskuren av Europeiska rådets nya roll. På de flesta policyområ-

dena bär kommissionen fortfarande huvudansvaret för att utforma lagstiftande förslag, en uppgift som den administrativt är betydligt mer kvalificerad för än Europeiska rådet. Europeiska rådets administrativa kapacitet är fortfarande blygsam och grundar sig främst på rådssekretariatet och det nya kabinett med ungefär 25 personer som skapades som stöd till den permanenta ordföranden. På många områden (exempelvis den inre marknaden och rättsliga och inrikes frågor) arbetas EU:s lagar fram genom omfattande lagstiftningspaket, som består av ett antal lagstiftningsförslag, vilket i praktiken innebär att kommissionen är den enda kompetenta aktören som kan klara av förberedelserna. Men det finns all anledning att förvänta sig att Europeiska rådet kommer att fortsätta att ta sig in på kommissionens område som initiativtagare till policyförslag, i synnerhet i de mest kontroversiella frågorna.

Det finns ytterligare en roll i den verkställande politiken som understryker Europeiska rådets betydelse i förhållande till andra verkställande organ. I praktiken utövar Europeiska rådet unionens ledarskap i extraordinära situationer, exempelvis kriser där det inte nödvändigtvis finns normala procedurregler att tillgå. Europeiska rådet tog täten i EU:s agerande i 2008 års ekonomiska kris på samma sätt som det hade gjort i samband med 2005 års konstitutionella kris, när författningsfördraget hade förkastats av de franska och nederländska folkomröstningarna. Europeiska rådet utformar sedan de gemensamma riktlinjerna för hur situationen ska hanteras och kan även styra de andra EU-institutionernas roller i detta avseende. Europeiska rådets roll i krissituationer understryker dess överlägsenhet i förhållande till de andra institutionerna och kan jämföras med dess rätt att genomföra begränsade reformer av fördragen i institutionella frågor.

När det gäller maktkonstellationer inom Europeiska rådet och kommissionen kan främst två iakttagelser göras om det förstnämnda. Institutionaliseringsen av Europeiska rådet och etableringen av det permanenta ordförandeskapet har till viss del flyttat makten från medlemsstaterna till organets permanenta struktur – ordföranden och administrationen. Men å andra sidan finns också tecken på starka mellanstatliga allianser, som bildas för att påverka Europeiska rå-

dets beslut, exempelvis det fransk-tyska samarbetet ifråga om euron och det fransk-brittiska samarbetet ifråga om försvarspolitiken.

Inom kommissionen finns det tecken som tyder på att ordförandens makt har stärkts i förhållande till enskilda kommissionärer, som Demokratirådet redogjorde för i 2009 års rapport (Tallberg m.fl. 2009). Dels har konkurrensen mellan de två ordförandena, Europeiska rådets och kommissionens, uppmuntrat kommissionens ordförande Barroso att hävda sin ställning gentemot kommissionärskollegiet. Dels medverkar den nya politiska situationen, där kommissionens ordförande enligt ett nytt interinstitutionellt avtal fungerar som en garant för kollegiet i förhållande till Europaparlamentet, till att ytterligare understryka hans roll (Europaparlamentet och kommissionen 2010).

När det gäller ledarskapet inom policyområden utan regelrätt lagstiftning, som den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, tycks det även där ha skett en förändring, men slutresultatet är fortfarande långt ifrån entydigt. Å ena sidan har de nya ledarskapsgestalterna – Europeiska rådets permanenta ordförande och den nya höga representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor – båda nya viktiga befogenheter när det handlar om ledarskapet inom GUSP. Det är uppenbart att ett maktskifte har ägt rum, framför allt på det roterande ordförandeskapets och därmed medlemsstaternas bekostnad. Omfattningen av denna nyordning är dock ännu oklar, men alla förutsättningar finns för en anmärkningsvärd förändring. Om det nya EU-organet, den europeiska utrikestjänsten (EEAS), lyckas skapa en välfungerande administration under den höga representanten, får den senare självfallet ett utomordentligt maktinstrument som medlemsstaterna inte längre kan kontrollera på samma sätt som de kontrollerar de nuvarande förberedelserna av GUSP. I och med att den europeiska utrikestjänsten har övergripande funktioner som omfattar allt från rapportering och insamling av information till analyser, policyförberedelser och representation av EU och dess politik i tredje land, kan den mycket väl komma att utmana den dominanta ställning som medlemsstaterna fortfarande har i utrikes- och säkerhetsfrågor. Arbetet med att sätta samman den europeiska utrikes-

tjänsten, där väsentliga delar av kommissionen och rådssekretariatet har förts ihop, och personal har överförts från medlemsstaternas utrikesadministrationer, har präglats av maktkamper mellan unionens institutioner. Tjänsten startade sin verksamhet i början av 2011. Om Europeiska rådets permanenta ordförande dessutom till fullo börjar utnyttja de befogenheter som har getts honom i fördragen kan nyordningen ytterligare förstärkas.

Normalt sett är inte parlamenten centrala aktörer i utrikes- och säkerhetsfrågor, och detta gäller även för Europaparlamentet. Europaparlamentets formella makt är fortfarande blygsam på detta område i och med att parlamentet egentligen bara har rätt att konsulteras i fråga om de huvudsakliga dragen av GUSP och EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), samt informeras om hur dessa politikområden utvecklas (FEU, art. 26). I realiteten är Europaparlamentet emellertid betydligt mer inflytelserikt i utformningen av EU:s utrikespolitik, dels på grund av dess allmänna politiska roll bland unionens institutioner, dels på grund av dess växande externa befogenheter när det gäller fördragsutformning och budget.

Parlamentets utrikesutskott bildar tillsammans med underkommittéerna för mänskliga rättigheter och gemensam säkerhets- och försvarspolitik ett institutionaliserat forum för ständig dialog med andra EU-institutioner. Det har hävdats att även om Europaparlamentet formellt sett bara har informations- och konsultationsrättigheter, leder intensiteten och regelbundenheten i debatterna med den höga representanten och andra ämbetsmän under idealiska förhållanden till effektiv granskning. Under mandatperioden 1999–2004 närvarade exempelvis Javier Solana i egenskap av hög representant vid tio sammanträden i Europaparlamentets utrikesutskott, medan kommissionären för yttre förbindelser, Chris Patten, inställde sig 22 gånger inför kommittén, nationella utrikes- och försvarsministrar 54 gånger och EU:s särskilda representanter åtta gånger (Thym 2006, s. 119). Ur tredje lands synvinkel tycks Europaparlamentets roll ytterligare förstärkas i GUSP i och med att ett flertal högt uppsatta representanter för tredje land och internationella organisationer jämt och ständigt inställer sig inför parlamentets kommitté för utrikesfrågor.

Förutom genom sina formella instrument, synpunkter och rekommendationer utnyttjar Europaparlamentet och dess kommittéer även aktivt rapporter på eget initiativ för att ge uttryck för åsikter i aktuella utrikesfrågor. Dessa rapporter får ofta stor uppmärksamhet i Europa. Ministerrådets problem att utforma en gemensam politik i känsliga utrikesfrågor fungerar ofta som ytterligare sporre för Europaparlamentets oberoende närvaro och synlighet i dessa frågor.

Forskarna är överens om att ministerrådet är en av de största förlorarna av makt genom Lissabonfördraget (CEPS, Egmont och EPC 2010), inte bara i lagstiftningsfunktionen, utan också i den verkställande funktionen. En av förklaringarna är Europeiska rådets växande styrka. Förutom de förändringar som detta har medfört för ministerrådet på de områden där Europeiska rådet har blivit mer aktivt, har det även inneburit en försvagning av rådet för allmänna frågor och en överföring av dess samordnande funktion till Europeiska rådet.

En annan faktor som kommer att påverka den faktiska maktindelningen i EU:s verkställande politik är de omfattande förändringar som gjorts i det roterande ordförandeskapet i ministerrådet. Detta har tydligt försvagat medlemsstaternas grepp om unionens ledarskap i och med att de viktigaste mellanstatliga organen har underordnats ett permanent ordförandeskap (Europeiska rådet, rådet för yttre förbindelser, eurogruppen). Ministerrådet har generellt sett blivit ett toppstyrt organ i den bemärkelsen att frågor inte kan manövreras uppåt från de lägre nivåerna i rådssystemet på samma sätt som tidigare. Det faktum att rådet för allmänna frågor inte längre ansvarar för förberedelserna av Europeiska rådets dagordning sätter nya gränser för det roterande ordförandeskapets möjligheter att föra upp frågor på dagordningen. Besluten rörande Europeiska rådets dagordning fattas främst av det permanenta ordförandeskapet, vilket innebär att ministerrådet har förlorat ett av sina viktigaste instrument för att styra beslutsfattandet mellan sina olika nivåer. Detsamma gäller för yttre förbindelser redan på de lägre nivåerna, i och med att den höga representanten sätter dagordningen för rådet för utrikesfrågor där en betydande del av GUSP- och GSFP-arbetsgrupperna också leds av den permanenta ordföranden.

Den aktör som sannolikt kommer att stärkas av förändringen är rådssekretariatet, vars samordnande funktion framhävs ytterligare tack vare det mångfacetterade ordförandeskapssystemet. Rådssekretariatet fungerar som den gemensamma nämnaren för alla ordförandeskapen med den viktiga uppgiften att göra det möjligt för dem att fungera sida vid sida.

Jämte politiskt ledarskap inom olika områden, omfattar EU:s verkställande politik även genomförandet av lagstiftning. I EU:s system för kooperativ federalism ligger huvudansvaret för genomförandet av politiken hos medlemsstaterna. Kommissionen ansvarar för en effektiv och enhetlig implementering av EU:s lagar, vilket i praktiken har skett genom befogenheter som delegerats till kommissionen av ministerrådet. Ett utbrett kommittésystem (kommittologin) har skapats för att ge ministerrådet och medlemsstaterna möjlighet att kontrollera kommissionens verksamhet.

Lissabonfördraget gör det komplicerade kommittésystemet klarare genom förändringar som framhäver kommissionens och Europaparlamentets roller på ministerrådets och medlemsstaternas bekostnad. För det första skiljer fördraget mellan mindre, icke lagstiftande tillägg, å ena sidan, och implementeringsbeslut, å den andra, och möjliggör för ministerrådet och Europaparlamentet att bemyndiga kommissionen att ta hand om de mindre reformerna (till exempel uppdatera tekniska delar, listor eller bilagor). Det tycks finnas ett samförstånd om att inga kommittologikommittéer behövs för att övervaka hur denna delegerade makt används. För det andra bildades en särskild grupp för implementeringsbeslut som överförde huvudansvaret för policyimplementeringen på EU-nivå från ministerrådet direkt till kommissionen. Den senare har nu befogenhet att bestämma över stödmekanismerna, vilket innebär att ministerrådets och medlemsstaternas roll har blivit anmärkningsvärt mindre. I den utsträckning som kommittologikommittéer används har kommissionen rätt att besluta om deras sammansättning. Trenden mot ett försvagat ministerråd tycks således gälla även för policyimplementering. Medlemsstaternas centrala roll består, men på EU-nivå har kommissionen uppenbarligen fått ett fastare grepp om genomförandet av politiken.

En annan EU-institution med verkställande makt som måste behandlas något skilt från de andra är Europeiska centralbanken. ECB är den suveräna ledaren för den gemensamma penningpolitiken för de länder som ingår i euroområdet. ECB:s oberoende ställning och dess huvudmål för politiken, prisstabilitet, är förankrade i fördragen. ECB:s oberoende stärktes ytterligare av Lissabonfördraget som lade till banken till gruppen formella EU-institutioner. Under den senaste ekonomiska krisen har dess roll dock kritiserats ur främst två perspektiv. Det finns å ena sidan de som hävdar att ett öppnare och mer transparent sätt att utarbeta europeisk penningpolitik skulle vara gynnsamt för ECB:s legitimitet. Diskussionen om behovet av offentlig granskning av ECB:s beslut har pågått under lång tid och går tillbaka ända till institutionens skapande. Därtill riktas kritik mot ett annat huvuddrag i EU:s ekonomiska politik, nämligen delningen mellan penningpolitik och finanspolitik. Dessa kritiska röster har poängterat behovet av starkare samordning och kontroll av medlemsstaternas finanspolitik för att undvika att de ökar de offentliga skulderna.

Makten i EU:s lagstiftande politik

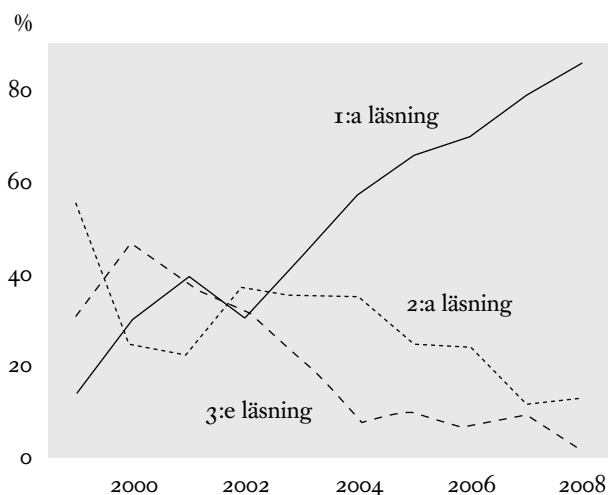
EU:s lagstiftande politik sträcker sig från exklusiva befogenheter inom policyområden som till exempel gemensam handelspolitik där unionen är den enda lagstiftaren, till ett antal områden med delade befogenheter, där unionen lagstiftar tillsammans med medlemsstaterna. Både EU:s budgetpolitik och makten att sluta internationella fördrag kan inkluderas i den lagstiftande politiken.

EU:s främsta lagstiftande organ är ministerrådet och Europaparlamentet. Lissabonfördraget befäste systemet med en enda lagstiftningsprocess, kallad den ordinarie lagstiftningsproceduren, genom att göra den till det huvudsakliga sättet att anta ny lagstiftning för unionen. Lagstiftningen antas av de två institutionerna efter förslag från kommissionen. I den här processen fungerar ministerrådet och Europaparlamentet som de två kammarna i ett tvåkammarsparla-

ment, vilka gemensamt strävar efter att finna ömsesidigt godtagbara lösningar. De två organen är lika betydelsefulla i den bemärkelsen att ett förslag spricker om något av dem lägger in sitt veto mot det.

Skillnader mellan olika lagstiftningsprocedurer får omfattande konsekvenser för Europaparlamentets deltagande och möjlighet att påverka lagstiftningsprocessen. Tidigare var den gemensamma jordbrukspolitiken, struktur- och sammanhållningspolitiken, asyl- och invandringspolitiken, samt nödvändiga åtgärder för användandet av euron typiska lagstiftningsområden som utslöts från Europaparlamentets befogenheter. Sedan december 2009 tillämpas emellertid den ordinarie lagstiftningsproceduren på nästan alla lagstiftningsområden.

Det är tydligt att den breddning av Europaparlamentets formella befogenheter som har skett, främst är ett resultat av den ökade användningen av den ordinarie lagstiftningsproceduren (tidigare medbestämmandeproceduren) som stärkt parlamentets reella lagstiftande makt på ministerrådets och kommissionens bekostnad.



FIGUR 2.2 Andel beslut som fattas vid olika läsningar under den ordinarie lagstiftningsproceduren 1999–2008 (procent).

Det är inte lätt att mäta omfattningen av den här förändringen, och vissa studier visar att Europaparlamentet i själva verket har kunnat påverka lagstiftningens innehåll på ett mer effektivt sätt genom samrådsproceduren där dess formella roll är mycket svagare (Selck och Steunenberg 2004).

Medbestämmandets omfattning har dock påverkat lagstiftningens arbetsmekanismer och den interna maktindelningen inom institutionerna. När Europaparlamentets formella befogenheter var färre anammade parlamentet ofta en strategi som gick ut på att blockera eller sinka lagstiftandet för att vinna eftergifter från rådet (Farrell och Héritier 2003, s. 587). I takt med att medbestämmandet ökat har tonvikten flyttats till de tidigare stadierna i processen, där Europaparlamentet försöker delta i informella förhandlingar och komma fram till kompromisser med ministerrådet. Figur 2.2 illustrerar denna förändring genom att peka på hur andelen beslut som fattas inom den ordinarie lagstiftningsproceduren på ett anmärkningsvärt sätt i allt större utsträckning fattas vid det första stadiet i proceduren, kallat den »första läsningen«.

Även den interna maktindelningen i såväl Europaparlamentet som ministerrådet har förändrats. Många tycks vara ense om att de parlamentariska kommittéernas och rapportörernas roll har stärkts (Benedetto 2005; Settembri och Neuhold 2009; Ripoll Servent 2009). För det första är kommittéerna bättre rustade än plenarförsamlingen för uppgiften att skapa konsensus. För det andra har de informella förhandlingarna på tidigare stadier i lagstiftningsproceduren placerat rapportörerna i processens mittpunkt. Denna utveckling har gjort rapportörernas ställning ytterst attraktiv bland Europaparlamentets politiska grupper eftersom dessa positioner är en viktig kanal för maktutövning.

Relationen mellan politiska grupper och kommittéer verkar för närvarande vara den viktigaste interna maktaxeln i Europaparlamentet. De politiska partiernas etablering på EU-nivå har stärkt den partipolitiska dimensionen i unionens politiska system trots det faktum att partierna inte motsvarar partier på nationell nivå vare sig det gäller organisation eller partiprogram. Partierna på EU-nivå påverkar

unionens beslutsfattande både genom informella och formella kanaler, där de senare huvudsakligen kretsar kring partiernas politiska grupper i Europaparlamentet. I och med att Europaparlamentets fokus i lagstiftningsfrågor har flyttats till de parlamentariska kommittéerna är det genom dessa kommittéer, och framför allt ordförande- och rapportörsfunktionerna, som politiska grupper utövar makt (Mamadouh och Raunio 2003).

Det tycks pågå förändringar även i ministerrådets interna maktstruktur. Formellt antar ministerrådet sina gemensamma positioner i lagstiftningsprocessen genom kvalificerad majoritet, men i praktiken är beslutsfattande genom konsensus den gängse regeln. Tidigare har organet Coreper I, med EU-ambassadörernas ställföreträdare, varit ett nyckelforum för att nå konsensus. Idag finns två huvudsakliga trender inom rådets interna struktur som följd av medbestämmandet mellan institutionerna. Å ena sidan verkar det finnas ett ökat flöde med frågor till den högsta politiska nivån, ministrarna. Å andra sidan har tonvikten på de tidiga stadierna i förberedelserna kommit att understryka rådssekretariatets roll genom informella förhandlingar där Europaparlamentet har blivit en allt viktigare del av processen. På Coreper-nivån är dock lagstiftningsfrågorna nu uppdelade mellan kommitténs båda avdelningar – EU-ambassadörerna i Coreper II och deras ställföreträdare i Coreper I – i och med att Lissabonfördraget flyttade frågor från ansvarsområdet för Coreper II till proceduren för medbestämmande.

Ett mycket specifikt fall av EU-lagstiftning är godkännandet av EU:s budget. Även tidigare hade alla de tre centrala institutionerna viktiga roller när budgeten skulle godkännas då Europaparlamentet och ministerrådet gemensamt antog budgeten på förslag från kommissionen, även om Europaparlamentet formellt sett hade mindre makt i processen än ministerrådet. Genom sin befogenhet att slutgiltigt godkänna budgeten har Europaparlamentet dock kunnat blockera processen. Europaparlamentet har också kunnat påverka politikens innehåll genom att avslå eller bevilja medel (Kietz och Maurer 2007, s. 26). Europaparlamentets befogenheter vidgades genom Lissabonfördraget då det fick nästan lika mycket makt att godkänna

utgifter som ministerrådet. Antagandet av EU:s långtidsbudget eller finansiella perspektiv, vilar emellertid fortfarande enbart på ministerrådet, efter att Europaparlamentets samtycke inhämtats. Detta är den enda begränsning som fortfarande existerar av Europaparlamentets i övrigt jämlika ställning i förhållande till ministerrådet.

EU:s externa överenskommelser måste betraktas som en viktig del av dess lagstiftningsmakt, eftersom de i realiteten resulterar i nya bindande åtaganden för medlemsstaterna. EU:s makt att sluta fördrag är omfattande. Den innefattar i stort sett alla de frågor där EU har interna befogenheter. Denna makt kompletteras genom fördragen med befogenheten att sluta handels-, associations- och anslutningsöverenskommelser.

Det är till övervägande del ministerrådets och kommissionens uppgift att förhandla om internationella fördrag å EU:s vägnar. Europaparlamentets roll har dock stärkts som en spegling av den allmänna trenden i fråga om parlamentets lagstiftande befogenheter. Lissabonfördraget skapar en enhetlig mekanism för fördragsutformning som betonar kommissionens roll som det organ som ansvarar för att konkreta förhandlingar äger rum, inom ramen för ministerrådets mandat (FEUF, Art. 218).

Parlamentets bifall behövs för närvarande för samtliga former av internationella förpliktelser utom GUSP-avtal (FEUF, Art. 218:6). Europaparlamentets befogenheter innefattar följaktligen nya medlemmars anslutning, associationsavtal som skapar reciproka rättigheter eller skyldigheter, och andra avtal som fastställer ett specifikt institutionellt ramverk eller får konsekvenser för unionens budget. Trots det faktum att Europaparlamentets samtycke krävs för hela fördraget och att parlamentet inte har möjlighet att göra några tillägg, informeras och rådfrågas parlamentet under hela processen (Lord 2005, s. 122).

Som en följd av förändringarna i EU:s makt tillfogade Lissabonfördraget nya former av internationella avtal till listan över de överenskommelser som kräver Europaparlamentets samtycke. Både EU:s anslutning till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och friheter, samt olika avtal på områden där den ordinarie

eller specifika lagstiftningsproceduren tillämpas och där Europaparlamentets samtycke krävs, lades till på listan. Den senare åtgärden säkerställer Europaparlamentets roll gentemot unionens implicita makt att utforma fördrag. Lissabonfördraget stärkte på ett anmärkningsvärt sätt Europaparlamentets roll i EU:s gemensamma handelspolitik, där Europaparlamentets samtycke nu krävs för externa avtal.

I analysen av EU:s lagstiftningsmakt kan det avslutningsvis poängteras att Europaparlamentets allt starkare roll är tydlig och löper genom alla former av lagstiftande makt. Ministerrådet har blivit svagare och dess roll som en andra kammare eller senat har accentuerats. Ministerrådets sammanträden är öppna när det handlar om lagstiftning, och dess kontakter med Europaparlamentets kommittéer har mångdubblats.

Makten i EU:s dömande politik

Den dömande makten i EU tillhör EU-domstolen, vilken enligt Lissabonfördraget består av två delar: domstolen (f.d. Europeiska gemenskapernas domstol) och tribunalen (f.d. Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt). EU-domstolen har historiskt spelat en betydelsefull roll i pådrivandet av den europeiska integrationsprocessen. EU-domstolen befinner sig högst upp i den europeiska juridiska hierarkin, med befogenhet att säkerställa att EU-lag följs och tillämpas enhetligt.

EU-domstolen betraktas ofta som den mäktigaste internationella domstolen i världen (Alter 2009, s. 14). EU-domstolens jurisdiktion sträcker sig över tre huvudområden. För det första dömer domstolen i ärenden som kommissionen inlett mot medlemsstaterna på grund av misstänkta brott mot EU-rätten. För det andra ansvarar domstolen för den juridiska granskningen av lagstiftnings- och verkställighetsbeslut i EU, i fall som initierats av de andra EU-institutionerna eller medlemsstaterna. För det tredje utfärdar domstolen preliminära utlåtanden i ärenden som hänvisats till domstolen från nationella

domstolar som funnit rättsläget oklart. De nationella domstolarna har en central roll i EU:s rättsliga system som den första instansen vid avgörandet av fall med konflikt mellan nationell rätt och EU-rätt.

EU-domstolens makt beror i praktiken på ett antal olika faktorer, som tillgången till EU-rätt på ett område, tydligheten i domstolens doktriner, tillgången på individer och organisationer som är villiga att driva fall till domstolen, samt stödet från nationella domstolar. En av de huvudsakliga källorna till domstolens politiska aktivism kan dock hittas i EU-fördragets karaktär, som lämnar stort spelrum för tolkningar som ett resultat av invecklade mellanstatliga förhandlingar. Domstolen har därför spelat en nödvändig roll när det gäller utformningen av fördragen genom att »fylla i luckor« och lösa motstridigheter i fördragen. Domstolens beslut har blivit ytterligare en källa som bidrar till EU-rätten, förutom fördragen och EU-lagstiftningen.

De flesta forskare ifrågasätter dock den allmänna uppfattningen att EU-domstolen skulle försöka gripa varje tillfälle att stärka sin egen makt och etablera en federalistisk tolkning av fördragen. Studier av detaljerad domstolspraxis visar att organiserade intressen som är villiga att driva fall utgör en viktig förutsättning för domstolsaktivism (Alter 2009, s. 13). Domstolen är också beroende av de nationella domstolarnas vilja att hänvisa ärenden till den. Det är även mer sannolikt att både EU-domstolen och nationella domstolar tas i anspråk när det finns organiserade intressen som stödjer reglerna i fråga. Domstolarna är också mer benägna att hjälpa grupper att uppnå sina mål när lagen i fråga är tydlig och deras egen auktoritet är både exklusiv och otvetydig.

Vid en jämförelse av de tre klassiska maktdimensionerna är det uppenbart att makten över EU:s dömande politik har varit mer stabil än makten över EU:s verkställande och lagstiftande politik. EU-domstolens makt har varit omfattande ända sedan grundandet på 1950-talet och har varit mindre berörd av den interna maktkampen mellan EU-institutionerna. Domstolen är istället beroende av nationella domstolar och de grupper som driver ärenden till domstol.

Slutsatser

När makt har flyttats till EU, vem har då fått den? Vi drar slutsatsen att maktindelningen på EU-nivå med tiden har blivit alltmer uniform och allt mindre beroende av policyområde. Maktindelningen följer idag den inneboende logiken hos ett federalt system, med några avgörande undantag.

Den senaste tidens utveckling av EU:s institutionella struktur har stärkt både de parlamentariska och de presidentiella aspekterna av EU. Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft kan EU:s politiska system närmast betecknas som en semipresidentiell regim. Denna typ av regim kombinerar ett parlamentariskt styre med relativt stor presidentmakt. I EU:s fall finns det än så länge viktiga restriktioner i etableringen av ett parlamentariskt styre. Den presidentliknande makten utövas i sin tur av ett kollektivt organ, Europeiska rådet.

I relationerna mellan EU-institutionerna har Europaparlamentet blivit en allt mäktigare aktör. En anmärkningsvärd maktpotential återfinns också hos Europeiska rådet och den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik. I vilken utsträckning denna potential kommer att utnyttjas återstår att se. Kommissionen och EU-domstolen har säkerställt sina roller som viktiga maktcentrum, medan ministerrådet har försvagats avsevärt. Detta gäller både ministerrådets lagstiftande funktion och dess verkställande funktion, samt dess möjligheter att sätta dagordningen via det roterande ordförandeskapet. I denna nya situation har rådssekretariatets funktion förstärkts tack vare den nyckelroll det har som samordnare för de olika ordförandeskapen.

Europaparlamentet blir starkare både ifråga om formell och reell makt. Den lagstiftande grenen inom EU börjar bli mer och mer lik den amerikanska kongressen, med Europaparlamentet och ministerrådet som två kammare, och en stark koncentration av makt i de parlamentariska kommittéerna. När det gäller den formella makten är Europaparlamentet i stor utsträckning uteslutet från EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och utformningen av nya fördrag. Europaparlamentets allmänna politiska roll, tillsammans med

dess arbetsmetoder, gör dock att det finns ett parlamentariskt inflytande även på dessa områden.

Det faktum att ministerrådet har mindre inflytande i EU:s maktspel behöver inte nödvändigtvis betyda att medlemsstaterna har förlorat makt i samma utsträckning. I den nuvarande institutionella strukturen är både Europeiska rådet och parlamentsledamöterna tillsammans med kommittéerna och Europaparlamentets politiska grupper viktiga maktkanaler för medlemsstaterna. De ingår också informella koalitioner och bi- eller trilaterala samarbeten för att påverka EU:s formella processer.

Viktiga centrum för informell makt är de administrativa strukturer som stödjer EU:s mellanstatliga organ, ministerrådet och Europeiska rådet. Detta är delvis en följd av den nya institutionella strukturen, som kräver ökad samordning. Men det är också så att centraliseringen av makten till nya poster – den permanenta ordföranden i Europeiska rådet och den nya höga representanten – mycket väl kan ge upphov till nya informella maktcentrum till stöd för dessa.

3:

Medlemsstaternas makt

Trots att EU är en unik överstatlig organisation, spelar medlemsstaternas regeringar likväl en central roll i detta politiska system. Juridiskt sett är EU:s regeringar »fördragets herrar« i betydelsen att det är fritt fram för regeringarna att ändra EU:s författningsfördrag vid mellanstatliga konferenser. Regeringar som möts på högsta nivå i Europeiska rådet fastställer de breda grunddragen för den politiska riktning som de vill att EU ska ha. Europeiska rådet nominerar även ledamöterna i kommissionen, inklusive dess ordförande, samt domarna i EU-domstolen. Regeringar som agerar i ministerrådet i samarbete med Europaparlamentet antar EU-lagstiftning som har lagts fram av kommissionen.

Vilka regeringar har mest makt i EU idag? Hur ser maktfördelningen ut mellan medlemsstaterna? Är den fransk-tyska alliansen fortfarande integrationens motor? Är det de stora medlemsstaterna som dikterar EU:s utveckling eller har de små och medelstora staterna också en röst som betyder något? Ser makten olika ut inom olika områden av EU:s beslutsfattande, från historieskapande beslut som förändrar EU-fördragen till godkännandet av den dagliga lagstiftningen?

Vi använder i kapitlet termen EU:s stora medlemsstater för att beteckna Frankrike, Tyskland, Italien, Polen, Spanien och Storbritannien, samt termen EU:s små och medelstora länder för att beteckna alla andra medlemsländer.

Formella källor till medlemsstatsmakt

Medlemsstaternas formella makt varierar efter nivån på beslutsfattandet och vilken sorts fråga som förhandlas. Den allmänna tumregeln i EU är att enhällighet tillämpas när det gäller beslut på den högsta nivån (Europeiska rådet), vissa känsliga frågor som till exempel skatter och försvarspolitik, samt när EU-fördragen ska revideras, medan majoritetsröstning används för att anta de flesta av EU:s lagar.

Enhällighet innebär att alla medlemsstater måste vara överens, vilket *i teorin* skulle göra dem jämlika. När det exempelvis ska förhandlas om förändringar i EU:s fördrag måste alla regeringar godkänna det slutgiltiga förslaget och få det ratificerat i sina respektive länder. Därför har alla regeringar vetorätt. När enhällighet tillämpas är det således de regeringar som är mest ovilliga att revidera befintliga fördrag som har mest makt. Resultatet blir därför ofta någon form av minsta gemensamma nämnare nära den mest ovilliga aktörens ståndpunkt (Moravcsik 1998).

Den korrekta termen för majoritetsröstning i ministerrådet är i de flesta fall omröstning med kvalificerad majoritet. Begreppet »kvalificerad« syftar på det faktum att röstningen inte genomförs efter principen en stat–en röst, utan viktas efter befolkningens mängd. Majoritetsröstning gäller i allmänhet för EU:s lagstiftande i ministerrådet efter att Lissabonfördraget antogs 2009, vanligtvis kombinerat med en medbestämmandeprocess där även Europaparlamentet måste godkänna ett förslag innan det kan bli till lag.

Regeringarnas röstviktning speglar två olika principer som är vanliga i federala system. Den första principen speglar ett perspektiv där staterna är jämlikt representerade oavsett storlek. Den andra är en demokratisk princip om representativ jämlikhet, där medborgarna behandlas jämlikt. I enlighet med denna princip ska en stat med 50 miljoner väljare ha tio gånger fler röster än en stat med fem miljoner. I USA formade dessa två principer den ursprungliga konstitutionella kompromissen mellan större delstater som Virginia och mindre delstater som Rhode Island och Delaware. I den amerikans-

ka senaten har varje delstat två senatorer oavsett delstatens storlek, medan delstaterna i representanthuset däremot representeras efter invånarantal, och de minsta delstaterna har en representant och den största har 53 (Kalifornien).

De här två principerna återspeglas även i kompromissen om röst-viktning i ministerrådet. Principen om staters jämlikhet respekterades genom att de små staterna fick fler röster än de skulle ha fått enligt antalet invånare, medan den representativa jämlikheten också respekterades genom att de stora staterna fick fler röster än de små. I det ursprungliga Romfördraget var röstinflytandet för mindre stater bara aningen lägre (en eller två röster) i förhållande till de fyra röster som de stora medlemsstaterna fick.

I och med den successiva utvidgningen av EU har alltfler små stater gått med i unionen. Av rädsla för att principen om representativ jämlikhet skulle drunkna i »de små staternas tyranni«, har de stora medlemsstaterna framgångsrikt reformerat EU:s röstningsregler i en riktning där båda principerna väger lika tungt. Lissabonfördragets regler för majoritetsröstning, som träder i kraft i november 2014, slår fast att en kvalificerad majoritet definieras som minst 55 procent av medlemsstaterna i EU (15 stater i EU-27), omfattandes minst 65 procent av befolkningen i EU.

Vilken regering kan vi förmoda är den mest inflytelserika, med dessa formella regler som grund? Hur ser balansen för röstinflytande ut mellan stora och små medlemsstater både nu under Nicefördragets regler och efter att Lissabonfördragets regler för majoritetsröstning har trätt i kraft 2014? Tabell 3.1 ger svaret på dessa frågor med utgångspunkt i Shapley-Shubiks maktindex (SSI), som här används för att mäta en regerings möjligheter att bli den centrala aktör som gör en nederlagstippad koalition till en vinnare. Rent tekniskt är detta ett mycket förenklat maktindex som inte tar hänsyn till varken EU-kommissionens eller Europaparlamentets inflytande (se Napel och Widgrén 2010).

Som framgår av tabell 3.1 finns det två huvudsakliga grupperingar av medlemsstater: stora samt små och medelstora medlemsstater. Den huvudsakliga skillnaden mellan små och medelstora stater och

stora medlemsstater syns i den stora klyftan i röstviktningen enligt Nicefördragets regler (samt enligt ssi maktindex). Sett genom ssi maktindex har alla de fyra största staterna lika stor sannolikhet att utgöra den avgörande rösten (8,7 procent) under Nicefördragets regler. Både Polen och Spanien är överrepresenterade i förhållande till sin befolkning (8 procent), framför allt jämfört med Tyskland. Små och medelstora stater är fortfarande överrepresenterade i Nicefördragets regler. Danmark har exempelvis 6,7 procent av Tysklands befolkning, men 23 procent av dess röstinflytande.

Med Lissabonfördragets regler nästan fördubblas Tysklands relativa röstinflytande (från 8,7 procent till 15,5 procent), medan de andra stora medlemsstaternas ökning är mer blygsamma. Små och medelstora medlemsstater blir mindre betydelsefulla i bildandet av potentiellt vinnande koalitioner. Exempelvis sjunker Sveriges formella röstinflytande från 2,8 till 2,1 procent.

Den slutsats man kan dra med de formella reglerna som grund är att de största staterna i teorin är de mest inflytelserika aktörerna i de beslut som fattas i ministerrådet med majoritetsröstning. Övergången från Nicereglerna till Lissabonreglerna 2014 kommer att innebära att Tyskland får en ännu mer avgörande roll i EU:s lagstiftningsprocess, och att de stora medlemsstaternas inflytande stärks jämfört med de små och medelstora medlemsstaternas. Frankrike och Tyskland kommer tillsammans att ha 27 procent av makten i ministerrådet, och tillsammans med de andra fyra stora medlemsstaterna (Italien, Polen, Spanien och Storbritannien) kommer de att ha 63 procent av röstinflytandet enligt ssi. Som en jämförelse kommer blocket med Danmark, Finland och Sverige endast ha 5,1 procent av röstinflytandet, grundat på ssi.

Röstinflytande kan dock inte studeras skilt från vad de olika aktörerna vill. ssi och andra maktindex förutsätter att alla länder är beredda att bilda koalitioner med vilket annat land som helst, trots att medlemsstaternas intressen i praktiken spelar roll för sannolikheten för koalitionsbildande. Inom EU är det inte troligt att en medlemsstat med tung röstvikt har stort inflytande om den har extrema preferenser. Om vi placerar in ekonomiska frågor på en höger-vän-

Medlemsstaternas makt

TABELL 3.1 Befolkning, BNP och röstinflytande i ministerrådet.

| <i>Medlemsstater</i> | <i>Befolkning (miljoner) (2009)</i> | <i>BNP</i> | | <i>SSI</i> | |
|----------------------|---|--|---|--|---|
| | | <i>(miljarder euro) (2009)</i> | <i>Nice- fördraget röstviktning</i> | <i>SSI maktindex (Nicerregler)</i> | <i>maktindex (Lissabon- regler)</i> |
| Tyskland | 82,0 | 2 397,1 | 29 | 8,7 | 15,5 |
| Frankrike | 64,3 | 1 907,1 | 29 | 8,7 | 11,5 |
| Storbritannien | 61,6 | 1 563,1 | 29 | 8,7 | 10,9 |
| Italien | 60,0 | 1 520,9 | 29 | 8,7 | 10,6 |
| Spanien | 45,8 | 1 053,9 | 27 | 8,0 | 7,9 |
| Polen | 38,1 | 310,5 | 27 | 8,0 | 6,6 |
| Rumänien | 21,5 | 115,9 | 14 | 4,0 | 4,1 |
| Nederländerna | 16,5 | 572,0 | 13 | 3,7 | 3,3 |
| Grekland | 11,2 | 233,0 | 12 | 3,4 | 2,4 |
| Belgien | 10,8 | 339,1 | 12 | 3,4 | 2,3 |
| Portugal | 10,6 | 168,1 | 12 | 3,4 | 2,3 |
| Tjeckien | 10,5 | 137,2 | 12 | 3,4 | 2,3 |
| Ungern | 10,0 | 92,9 | 12 | 3,4 | 2,2 |
| Sverige | 9,3 | 292,7 | 10 | 2,8 | 2,1 |
| Österrike | 8,4 | 274,3 | 10 | 2,8 | 2,0 |
| Bulgarien | 7,6 | 35,0 | 10 | 2,8 | 1,8 |
| Danmark | 5,5 | 222,5 | 7 | 2,0 | 1,5 |
| Slovakien | 5,4 | 63,1 | 7 | 2,0 | 1,5 |
| Finland | 5,3 | 171,3 | 7 | 2,0 | 1,5 |
| Irland | 4,5 | 159,6 | 7 | 2,0 | 1,3 |
| Litauen | 3,3 | 26,5 | 7 | 2,0 | 1,2 |
| Lettland | 2,3 | 18,5 | 4 | 1,1 | 1,0 |
| Slovenien | 2,0 | 35,3 | 4 | 1,1 | 1,0 |
| Estland | 1,3 | 13,8 | 4 | 1,1 | 0,9 |
| Cypern | 0,8 | 17,0 | 4 | 1,1 | 0,8 |
| Luxemburg | 0,5 | 38,0 | 4 | 1,1 | 0,7 |
| Malta | 0,4 | 5,7 | 3 | 0,8 | 0,8 |
| <i>Totalt</i> | 499,7 | 11 785,5 | 345 | 100 % | 100 % |

Källor: Befolkning och BNP (Eurostat), ssi index (Napel och Widgrén 2010).

ster-dimension, så stöder den extrema högern en starkt avreglerad EU-marknad, medan den extrema vänstern stöder ett starkt socialt Europa med återreglering på EU-nivå. Oavsett om de har stort röstinflytande är det osannolikt att vare sig en extrem högerregering eller en extrem vänsterregering skulle kunna omvandla sin röstvikt till inflytande om de befinner sig långt från de positioner där de flesta av regeringarna i ministerrådet återfinns. Så var fallet för Storbritanniens konservativa regering i diskussionerna om regleringen av den europeiska marknaden under slutet av 1980-talet fram till 1997, där den – relativt sett – extremt högerorienterade ståndpunkten jämfört med majoriteten av EU:s regeringar marginaliserade Storbritannien trots landets tunga röstvikt. Det bästa exemplet på denna isolering och brist på inflytande på grund av en extrem brittisk ståndpunkt uppstod under förhandlingarna om arbetstidsdirektivet i början av 1990-talet.

En annan källa till formell makt i EU, förutom röstvikterna, är det roterande ordförandeskapet. Under de sex månader ett land fungerar som ordförande i ministerrådet, ansvarar det för den övergripande politiska dagordningen, bestämmer i vilken ordning olika förslag ska diskuteras och tas till omröstning, och agerar mäklare i kompromisser. Ändå innebär ordförandeskapet formellt sett ett »ansvar utan makt« (Dewost 1984, s. 31) som ger innehavaren få verktyg som kan användas för att tvinga på andra regeringar sin egen vilja (Warntjen 2008). Om det används på rätt sätt kan dock en regering som innehar ordförandeskapet utnyttja makten för att få inflytande, vilket vi ger exempel på nedan.

Domineras EU av de stora medlemsstaterna?

Domineras EU av de stora medlemsstaterna och då i synnerhet av den fransk-tyska axeln? I vad mån skiljer sig förutsättningarna för EU:s stora medlemsländer att dominera i mellanstatliga förhandlingar vid regeringskonferenser och i Europeiska rådet jämfört med förhandlingar i ministerrådet som del av EU:s lagstiftningsprocess?

MELLANSTATLIGA FÖRHANDLINGAR I EU

Under de senaste 25 åren har EU befunnit sig i en process av mer eller mindre ständigt pågående revidering av unionens grundläggande författningsordning – EU-fördragen. EU har vid så kallade mellanstatliga konferenser (*intergovernmental conferences, IGCs*) godkänt omfattande förändringar i politikområden som hanteras av unionen och även fördjupat samarbetsformerna genom att stärka EU:s makt. Exempel på sådana större förändringar är bland annat införandet av en gemensam valuta (euron), utformningen av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, utökningen av majoritetsröstning, samt införandet och utökningen av medbestämmande för Europaparlamentet.

De flesta av de mellanstatliga konferensernas revideringar av EU-fördragen är egentligen framförhandlade av tjänstemän och utrikesministrar inom ministerrådet, med övergripande vägledning av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet. Resultatet av en mellanstatlig konferens måste godkännas av samtliga medlemsstaters regeringar innan det skickas för ratificering av medlemsstaterna enligt deras nationella författningsordningar.

Alla regeringar måste enhälligt godkänna de slutgiltiga förändringarna, vilket i princip gör alla regeringar jämlika. Men hur är det egentligen – är alla regeringar lika? Eller har de stora förändringarna av EU-fördragen bestämts av den fransk-tyska axeln eller de stora medlemsstaterna som grupp? Hur kan stora regeringar dominera förhandlingar där alla aktörer formellt sett är jämlika?

Förhandlingsteorier pekar ut regeringars relativa beroende av en överenskommelse som den mest avgörande maktkällan i en förhandling (Moravcsik 1998). Storleken har betydelse, i synnerhet strukturella faktorer som till exempel befolkning och ekonomiskt välstånd (BNP). Stora medlemsstater är exempelvis mindre beroende av tillträde till andra staters marknader än små och medelstora stater. Belgien är mer beroende av tillgången till Tysklands marknad än tvärtom. Beroendet varierar dock mellan olika frågor, avhängigt av om en regering har ett attraktivt alternativ till samarbete med andra regeringar inom EU. Under 1980- och 1990-talen tog Tyskland till

exempel årligen emot många gånger fler asylsökande än andra stora medlemsstater, trots att det är en strukturellt stark stat. Detta gjorde den tyska regeringen mer beroende än andra stora medlemsstater av att EU gemensamt kom överens om att fördela bördan jämnare – ett beroende som resulterade i att Tyskland blev svagt i just denna fråga jämfört med exempelvis Frankrikes regering, som snarare nöjde sig med att upprätthålla den rådande ordningen.

Många analytiker har uppmärksammat den dominant roll som det fransk-tyska tandemet har spelat i integrationsprocessen (Mazzucelli, Guérot och Metz 2007; Moravcsik 1998; Pedersen 1998). I den här tolkningen utgörs EU:s historia av en rad framgångsrika fransk-tyska kompromisser. Maastrichtfördraget, som förhandlades 1990–1991 och som bland annat ledde till godkännandet av EMU och en starkare utrikes- och säkerhetspolitik, kan ses som en fransk-tysk kompromiss. När det gällde utrikespolitiken var Frankrike intresserat av ett europeiskt utrikespolitiskt samarbete som ett sätt att »låna« makt från EU för att föra fram franska utrikespolitiska intressen, som landet inte kunde lyckas uppnå på egen hand. Frankrike ville samtidigt behålla nationell kontroll över all gemensam utrikespolitik, och ville därför att samarbetet skulle ske mellanstatligt. Tyskland efter enandet var starkare än både Frankrike eller Storbritannien (20 miljoner fler invånare, högre BNP), men av historiska skäl kunde inte Tyskland spela en utrikespolitisk roll som motsvarade landets makt. Även Tyskland hade därför intresse av ett större europeiskt samarbete på det utrikespolitiska området. En fransk-tysk kompromiss i frågan kom att lägga fast dagordningen för fördragsförhandlingarna, vilka sedermera resulterade i en mellanstatlig gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

Den fransk-tyska axeln har blivit den europeiska integrationens motor på grund av att fransk-tyska kompromisser historiskt sett har förmått överbrygga centrala konflikter mellan olika regeringar. Det har också underlättat att Tyskland gått med på att betala alla eventuella ersättningar som erbjudits till motvilliga parter (Mazzucelli, Guérot och Metz 2007).

Historiskt har de två huvudsakliga klyftorna mellan regeringarna

gått mellan (1) de som förespråkar ett starkare Europa med ansvar för fler policyområden och de som förespråkar den rådande ordningen, och (2) de som stödjer överstatliga lösningar och de som föredrar mellanstatliga sådana. De två största debatterna i förhandlingarna om Maastrichtfördraget handlade till exempel om huruvida fler politikområden skulle hanteras på EU-nivå, och huruvida överstatliga eller mellanstatliga verktyg i så fall skulle användas inom dessa nya politikområden. Frankrike och Tyskland lyckades formulera en övergripande kompromiss sinsemellan som överbryggade de två klyftorna, inklusive en överenskommelse om ökad integration (däribland införandet av en gemensam valuta), men där centrala policyområden som till exempel utrikespolitiken hölls utanför de överstatliga institutionernas ansvarsområden. Med tanke på att Frankrike och Tyskland befann sig på varsin sida i konflikten, blev de kompromisser de förhandlade fram godtagbara även för de andra regeringarna. Ett annat exempel kan hämtas från förhandlingarna om EU:s författningsfördrag, där en fransk-tysk kompromiss om EU:s institutioner i januari 2003 överbryggade klyftan mellan de regeringar som var för en förstärkning av de överstatliga elementen i EU (Tyskland) och de som ville stärka de mellanstatliga elementen (Frankrike). Kompromissen innebar en sammanjämkning av de franska och tyska positionerna och var mer eller mindre godtagbar även för alla andra medlemsstater (Norman, 2003).

Även om det fransk-tyska tandemmet traditionellt sett har spelat en dominerande roll i förhandlingarna om EU:s fördrag, har dess inflytelserika roll försvagats de senaste 15 åren i takt med att de klyftor som splittrar regeringarna förändrats, från de två traditionella som tidigare nämndes till en konflikt om den institutionella maktbalansen i EU mellan stora och små medlemsstater. Denna konflikt utlöstes när EU successivt utvidgades med små och medelstora medlemsstater, något som skapade en oro bland de stora medlemsstaterna för »de små ländernas tyranni« (Bunse, Magnette och Nicolaidis 2007). Under EU:s tre senaste fördragsförhandlingar har de huvudsakliga frågorna handlat om den institutionella maktbalansen mellan små och stora medlemsstater, såväl vad avser röstviktning i ministerrå-

det som antal säten i parlamentet och antalet kommissionärer. I den här kontexten kunde inte längre de fransk-tyska kompromisserna överbrygga klyftorna. Istället befinner sig de två länderna numera på samma sida om den centrala konfliktlinjen och en fransk-tysk kompromiss om den institutionella maktbalansen kan därmed inte fungera som ett effektivt nav kring vilket breda överenskommelser kan uppnås, utan skulle snarare uppfattas som ett påbud från de stora medlemsstaterna. Föga förvånande har de stora medlemsstaterna valt att samarbeta med varandra kring de här frågorna och formulerat förslag som syftar till att uppnå fördelaktiga utfall för dem själva. Detta samarbete har tagit sig uttryck i informella samordningsmöten före viktiga mellanstatliga konferenser inom den så kallade G5-konstellationen (senare G6 efter att Polen gick med i EU) (Beach 2005). En följd av denna samordning har blivit en omsvängning i EU:s fördragsregler till förmån för de stora medlemsstaterna.

Det är dock alltför tidigt att säga att den fransk-tyska alliansen är död. Som exempel kan nämnas den fransk-tyska kompromissen under hösten 2010 om behovet av att skapa en permanent mekanism för hanteringen av finanskriser inom EU. Den kompromissen lade fast dagordningen för Europeiska rådets toppmöte i november 2010, vid vilket medlemsstaterna godkände en begränsad omarbetning av EU-fördragen för att tillgodose de fransk-tyska kraven på etableringen av en permanent stödfond.

Som diskussionerna ovan visar ger enhällighet makt till den mest motvilliga aktören i mellanstatliga förhandlingar, i synnerhet när det handlar om stora motvilliga medlemsstater. Centralt i sammanhanget är att hotet om vetot uppfattas som trovärdigt, för att det ska ha någon effekt (Cederman och Schneider 1994). Det är självfallet mindre troligt att en liten medlemsstat som Danmark eller Irland kan använda hotet om veto för att förhindra förändringar som alla de andra EU-regeringarna vill genomföra, såvida de inte har starka inhemska krav, som en misslyckad folkomröstning, att hänvisa till. Små och medelstora medlemsstater har till exempel mindre inhemska marknader, vilket gör dem mer beroende av tillgången till den inre marknaden än stora medlemsstater. Det är också lättare att hota

att utesluta en medlemsstat som Irland än Storbritannien. Omvänt kan stora medlemsstater som Storbritannien på ett mer trovärdigt vis hota att sätta stopp för oönskade förändringar (Moravcsik 1998).

I förhandlingarna om EU-fördragen har den motvilliga aktören för det mesta varit Storbritanniens regering, som sedan sitt inträde 1973 ofta uppfattats som en »besvärlig partner« (George 1998). Storbritannien har i många frågor agerat som bromskloss i integrationsprocessen, även om deras status quo-inställning ofta har stötts av Danmark och även andra i det tysta. Att bara säga nej ofta har *inte* resulterat i att integrationen har stoppats eftersom andra regeringar kunnat tillmötesgå Storbritanniens skepsis genom undantag, vilket möjliggjort för kärnländerna att fortsätta med projekt som till exempel euron och en gemensam asyl- och invandringspolitik, som inte varit populära hos Storbritannien. De tillfällen då kravet på enhällighet verkligen ger inflytande är när andra regeringar är beroende av att se till att alla är med och undantag inte är möjliga, eller när den bromsande aktörens deltagande är avgörande. Ett exempel på det förstnämnda är EU:s miljöpolitik och ett exempel på det sistnämnda EU:s försvarspolitik, där Storbritanniens medverkan var avgörande, på grund av landets ansenliga militära kapacitet och dess nära förbindelser med USA.

Slutligen har de stora medlemsstaterna lyckats utnyttja ordförandeskapets verktyg till sin fördel under förhandling om EU-fördragen. Det blev särskilt tydligt under förhandlingarna om Nicefördraget, då Frankrike innehade ordförandeskapet. Under förhandlingarna utnyttjade Frankrike obarmhärtigt sin procedurmässiga makt i den centrala frågan om rösters fördelning i ministerrådet. Fransmännen ignorerade kommissionens förslag om dubbel majoritet som stöddes av en majoritet av regeringarna och la istället fram ett förslag till de stora medlemsstaternas fördel, som bevarade jämlikhet mellan Frankrike och Tyskland, och som med franska påtryckningar antogs i det slutgiltiga Nicefördraget (Beach 2005).

Avslutningsvis finns det många tecken som tyder på att de stora medlemsstaterna har lyckats förflytta maktbalansen inom EU till sin fördel, även om de inte har lyckats att fullständigt dominera förhand-

lingar om EU-fördragen. Den fransk-tyska axeln har traditionellt spelat rollen som integrationens motor, även om nyckeln till framgång har varit de två regeringarnas förmåga att smida kompromisser som överbryggat centrala konfliktlinjer i förhandlingarna, vilket har gjort det möjligt för samtliga parter att komma överens. Frankrike och Tyskland har dock i allt större grad kommit att hamna på samma sida i förhandlingar om EU:s fördrag under de senaste 15 åren, som framför allt präglats av institutionella frågor, där den avgörande klyftan företrädesvis gått mellan de stora och de små medlemsstaterna. I allt större utsträckning har vi sett de stora medlemsstaterna dominera genom samordning av sina förhandlingspositioner inom ramen för G5/G6. Storbritannien har spelat rollen som bromskloss, vilket har gett landet betydelsefullt inflytande i vissa frågor, som försvarspolitik, även om möjligheten till undantag har minskat briterarnas förmåga att bromsa ytterligare integration.

I vilken utsträckning är analysen av makt vid EU:s regeringskonferenser även giltig för normala förhandlingar inom Europeiska rådet, där enhällighet också är den främsta beslutsformen? Stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet stakar ut den långsiktiga riktningen för unionen, löser konflikter som ministerrådet inte lyckats hantera och utformar EU:s utrikespolitik.

Det finns vissa belägg för att det är de tre största medlemsstaterna (Frankrike, Tyskland och Storbritannien) som sätter ramarna för diskussionerna i Europeiska rådet (Tallberg 2008; Werts 2008). Efter utvidgningen har G6-forumet i allt större utsträckning använts av de stora medlemsstaterna för att samordna positionerna i vissa frågor och på så sätt säkra ett effektivt ledarskap i specifika frågor, som till exempel kampen mot organiserad brottslighet och andra interna angelägenheter i det utvidgade EU (House of Lords 2006; *Financial Times*, 26 september 2005).

Precis som i förhandlingarna om EU-fördragen är inte de stora medlemsstaterna i sig starka i alla frågor (Tallberg 2008). Makten är sakfrågespecifik. Tyskland är till exempel inte alls lika inflytelserikt som Frankrike och Storbritannien i diskussionerna om utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor, på grund av de senares omfattande

militärkapacitet och permanenta platser i FN:s säkerhetsråd.

Ordförandeskapet har varit en viktig tillgång som gör det möjligt för stora medlemsstater att driva sina egna prioriteringar (Tallberg 2006; Werts 2008). Lissabonfördraget ersatte dock det roterande ordförandeskapet inom Europeiska rådet med en permanent ordförande som utses av Europeiska rådet för två och ett halvt år åt gången. Hur detta kommer att inverka på de stora medlemsstaternas möjligheter att påverka Europeiska rådets arbete är svårt att säga i dagsläget. Med tanke på den komplexitet som EU-27 för med sig skulle man kunna förvänta sig att en klok ordförande skulle koncentrera sig på att se till att hon eller han hade de största medlemsstaterna med sig inför varje nytt initiativ, även om det skulle föra med sig risken att alienera de små och medelstora medlemsstaterna, som trots allt är nödvändiga för att uppnå enhällighet. Om man ser till den roll som Europeiska rådets första permanente ordförande, Herman Van Rompuy, spelade under den grekiska finanskrisen våren 2010, finns det tecken som tyder på att de stora medlemsstaterna kan stjåla föreställningen från ordföranden, även om han kan spela en viktig roll i byggandet av samstämmighet (Ludlow 2010).

BESLUTSFATTANDE I MINISTERRÅDET

Har de stora medlemsstaterna en dominerande ställning i lagstiftningsprocessen i ministerrådet? I vilken utsträckning bestäms inriktning och innehåll i EU-direktiv och -förordningar av de stora regeringarnas röstinflytande? Det är viktigt att notera att det inte existerar *ett* ministerråd, utan att sammansättningen varierar med politikområde. I ekonomiska frågor representeras exempelvis regeringarna av sina ekonomi- och finansministrar. Dessutom sker beslutsfattandet i ministerrådet på flera olika nivåer, från ministrarna i själva ministerrådet till EU-ambassadörerna i Coreper (de ständiga representanternas kommitté) och nationella tjänstemän i ministerrådets olika arbetsgrupper.

Med tanke på hur svårt det är att mäta vem som »vinner« och vem som »förlorar« i lagstiftningsprocessen, är det inte förvånande

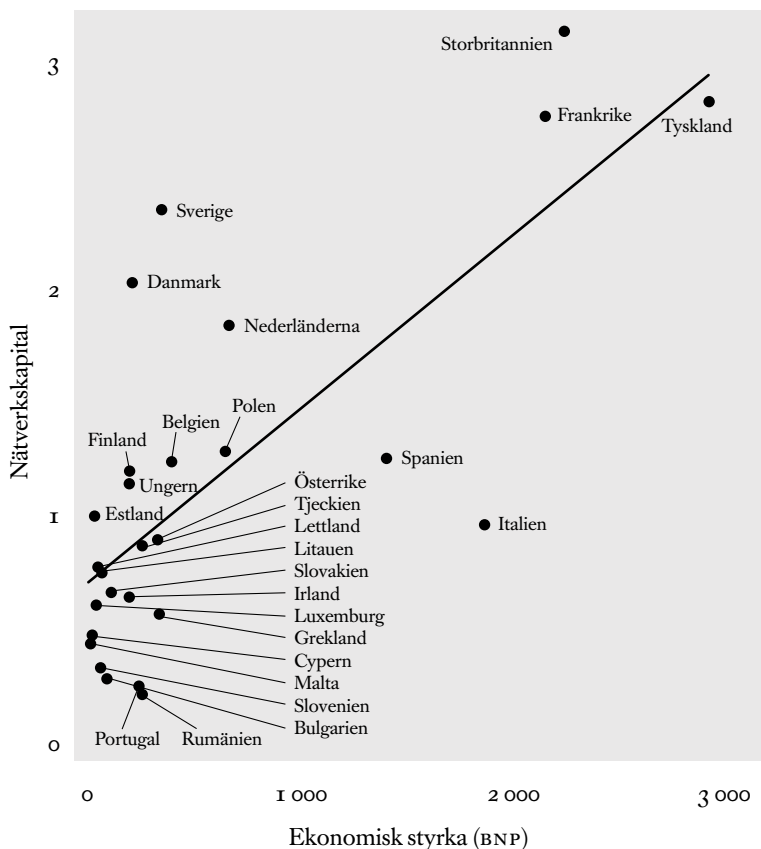
att slutsatserna om de stora medlemsstaternas inflytande ofta är blandade och motsägelsefulla. Likväl finns det belägg som tyder på att de stora medlemsstaterna utövar särskilt stort inflytande i lagstiftningsförhandlingar (Achen 2006). I en undersökning av hur 60 olika direktiv förhandlades fram, fann ett forskarlag att de stora medlemsstaterna oftare fick sin vilja igenom än de medelstora och små (Thomson m.fl. 2006).

Ett sätt att indirekt mäta inflytande är att analysera samarbetsmönster mellan regeringarna i ministerrådet. En undersökning av samarbetsmönster fann att Frankrike, Tyskland och Storbritannien rankades överst på listan över mest vanligt förekommande samarbetspartners (Naurin och Lindahl 2008). De tre största medlemsstaternas centrala ställning illustreras i figur 3.1. Figuren skildrar medlemsstaternas nätverkskapital i förhållande till deras ekonomiska storlek. Av figuren framgår att Tyskland, Frankrike och Storbritannien både är de största ekonomierna i Europa och har det starkaste nätverkskapitalet, då de är de vanligast förekommande koalitionsparterna i EU-förhandlingar.

En viktig förklaring till dessa tre regeringars centrala position är det faktum att de brukar ta ställning till olika frågor tidigt i förhandlingarna, för att sedan söka en bredare majoritetskoalition (Naurin och Lindahl 2008). Även andra forskare pekar på att lagstifningen i EU efter utvidgningen 2004 i allt större utsträckning utformas i informella förhandlingar mellan ett mindre antal centrala aktörer (Thomson 2008b). Runt dessa aktörers förslag kan sedan bredare överenskommelser byggas.

Om man lämnar samarbetsmönstren och istället ser till *faktisk röstning* i ministerrådet finns det dock vissa belägg för motsatsen. En del siffror visar att de stora medlemsstaterna paradoxalt nog har *mindre* förhandlingsframgång än de små och medelstora medlemsstaterna, såtillvida att de stora medlemsstaterna oftare har röstat emot eller reserverat sig mot förslag än de små och medelstora medlemsstaterna (Arregui och Thomson 2009). Efter utvidgningen är bilden dock något mer komplex (Hagemann och Clerck-Sachsse 2007).

Hur ska då det paradoxala faktum att de stora medlemsstaterna



FIGUR 3.1 Nätverkskapital och ekonomisk styrka.

Källa: Beräkningen av nätverkskapital baseras på enkätdata insamlad av Daniel Naurin och Rutger Lindahl, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU).

oftare röstar emot lagförslag än de små och medelstora medlemsstaterna förklaras? De stora medlemsländerna borde ha störst förmåga att forma beslut på ett sådant vis att de inte behöver markera sitt ogillande. För det första är det viktigt att beakta att ministerrådet väldigt sällan röstar formellt. De flesta bedömningar pekar mot att endast ungefär 20 procent av ministerrådets beslut avgörs genom explicita omröstningar (Hayes-Renshaw och Wallace 2006). Dess-

utom är många nej-röster är ett resultat av inrikespolitiska hänsyn. En regering kan till exempel av inhemska skäl uttrycka symboliskt motstånd mot en lag som de vet kommer att antas ändå. Man ska därför inte överdriva betydelsen av ministerrådets röstningssiffror. Omröstningar genomförs sällan, och de nej-röster som avläggs är sällan representativa för regeringarnas egentliga ställningstaganden.

För det andra brukar de stora medlemsstaterna ta ställning i alla förhandlingsfrågor, medan de små och medelstora medlemsstaterna oftast koncentrerar sig på de frågor som är mest angelägna för dem. Stora medlemsstater har fler intressen att skydda och deras omfattande administrativa och diplomatiska resurser gör det möjligt för dem att utveckla ståndpunkter i alla frågor, medan små och medelstora medlemsstater måste koncentrera sig på ett begränsat antal. I alla frågor utom de som är mest centrala för dem, brukar därför små och medelstora medlemsstater följa med strömmen och göra som den rådande majoriteten, medan stora medlemsstater slåss för sina intressen på alla fronter. Om små och medelstora medlemsstater tog ställning i alla frågor skulle man kunna vänta sig att de avlade nej-röster oftare än stora medlemsstater.

Slutligen har det betydelse för framgången i förhandlingarna hur pass nära ett lands intressen ligger andra länders intressen. Under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet intog Gerhard Schröders tyska center-vänster-regering ståndpunkter som var långt från den center-höger-orienterade majoriteten i ministerrådet (Hix 2006). Detta bidrar till att förklara nej-rösternas mönster, där i synnerhet Tyskland röstade mot lagstiftning ofta under den här perioden. Efter utvidgningen 2004 finns färre belägg för en tydlig splittring mellan vänster och höger i ministerrådet (Hagemann 2008).

Den nuvarande center-höger-orienterade majoriteten i ministerrådet borde innebära att center-vänster-orienterade regeringar, (nästan) oavsett storlek blir marginaliserade i omröstningar i höger-vänsterfrågor i ministerrådet. I november 2010 bestod 19 av medlemsstaternas regeringar av liberala och konservativa partier, och hade 265 av 345 röster i ministerrådet (enligt Nicefördragets regler).

Center-vänster-partier satt endast vid makten i fem medlemsstater och hade 65 röster. Tills de nationella valen förändrar den här bilden kan det därför förväntas att center-höger-regeringarna kommer att ha större inflytande på EU:s lagstiftning i och med att de har större möjligheter att bilda majoritetskoalitioner med likasinnade regeringar än de center-vänster-orienterade regeringarna.

Svaret på frågan huruvida EU:s stora medlemsstater dominerar dess lagstiftningsprocess är avhängigt vilket instrument man väljer för att mäta inflytande. När man studerar koalitionsmonster ser man att de tre största medlemsstaterna är de mest centrala aktörerna. Om man däremot undersöker röstningsmonster framträder en mer oklar bild, där stora medlemsstater oftare sätter sig mot ny lagstiftning än de små och medelstora medlemsstaterna. Forskare som har försökt att systematiskt utvärdera vilka regeringar som vinner och vilka som förlorar har likväl kommit fram till att ländernas storlek har betydelse, även om det finns gränser för denna dominans.

Har små och medelstora stater alls någon makt?

Har små och medelstora medlemsstater någon makt i EU överhuvudtaget, med tanke på deras relativa brist på formell makt och maktresurser? »Den viktigaste faktorn för att förklara förhandlingsmakt är ett lands storlek – befolkning och BNP«, enligt rådssekretariatets rättschef, Jean-Claude Piris (citerad i Tallberg 2008, s. 689). Förhandlingsteorin påminner om att storleken inte är allt. I naturen kan ett litet men beslutsamt djur som järven dominera över större djur som björnen. På liknande sätt kan små och beslutsamma regeringar, som koncentrerar sig på ett fåtal centrala frågor, kompensera för sin strukturella svaghet i EU och uppnå avsevärt inflytande som egentligen inte står i proportion till deras storlek. Med andra ord: länders bruk av informella maktresurser, som till exempel expertkunskap och väl förberedda ståndpunkter, kan under vissa omständigheter kompensera för bristen på formell makt.

MELLANSTATLIGA FÖRHANDLINGAR I EU

Det finns anledning att förvänta sig att de stora medlemsstaterna dominerar vid såväl regeringskonferenser som i förhandlingar inom Europeiska rådet (Moravcsik 1998). De små och medelstora medlemsstaterna har emellertid minst fyra sätt att kompensera för sin mindre fördelaktiga position.

För det första: en liten eller medelstor stat som med trovärdigheten i behåll kan hävda att den måste säkerställa ett visst resultat på grund av inhemska krav, kan få oproportionerligt stort inflytande över det slutliga utfallet (Hug och König 2002). Som exempel kan nämnas Irland, som efter landets misslyckade folkomröstning om Lissabonfördraget 2008 lyckades tillförsäkra sig ett löfte från de andra regeringarna om att alla medlemsstater även framgent skulle ha rätt till en kommissionär. För att nå framgång med denna taktik är det viktigt att landet upplevs trovärdigt av de andra regeringarna. Under förhandlingarna om Amsterdamfördraget 1996–97 använde den danska regeringen argumentet att den behövde gehör för sina prioriteringar på centrala punkter för att kunna säkerställa ett positivt utslag i den efterkommande folkomröstningen. Detta fick till följd att Danmark lyckades uppnå mer inflytande än förväntat i viktiga frågor, som exempelvis EU:s miljöpolitik (Tallberg 2002).

För det andra brukar små och medelstora stater koncentrera sina resurser på några få frågor som är viktiga för dem (Panke 2010a). Mot bakgrund av sin alliansfria ställning militärt var till exempel både Finland och Sverige under förhandlingarna om Amsterdamfördraget mycket oroad av förslaget om tätare EU-samarbete i säkerhets- och försvarsfrågor. Frågan hade högsta prioritet för båda länderna och de bestämde sig för att författa ett gemensamt förslag, vilket de sedermera lobbade intensivt för bakom kulisserna. Detta resulterade i att Finland och Sverige satte ett tydligt avtryck på det slutliga fördraget, långt ifrån vad man kunde vänta sig med tanke på de två ländernas strukturella svaghet (McDonagh 1998).

För det tredje är ordförandeskapet en viktig källa till makt för små och medelstora medlemsstater (Tallberg 2006). Nederländerna utnyttjade sitt ordförandeskap 1997 till att driva igenom Schengen-

avtalet om fria gränser inom EU, tvärtemot vad många andra regeringar önskade (Beach 2005). Finland utnyttjade hösten 1999 sitt ordförandeskap i Europeiska rådet till att driva egna utrikespolitiska huvudfrågor, vilket resulterade i att Europeiska rådet antog initiativet till den nordiska dimensionen (Tallberg 2006). Som en följd av Lissabonfördraget roterar dock inte längre ordförandeskapet i Europeiska rådet mellan regeringscheferna, vilket avsevärt begränsar de små och medelstora medlemsstaternas möjligheter att driva sina egna nationella hjärtefrågor när det gäller EU:s långsiktiga utveckling. Under förhandlingarna om författningsfördraget, som låg till grund för Lissabonfördraget, motsatte sig de små och medelstora regeringarna våldsamt införandet av en permanent ordförande i Europeiska rådet, men utan framgång (Beach 2005).

Slutligen har ett lands statsministers eller presidents erfarenhet och kompetens betydelse för hans eller hennes inflytande i Europeiska rådet (Tallberg 2008; Werts 2008). Många har uppmärksammat det faktum att Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker, trots landets storlek, har utövat ett betydande inflytande i Europeiska rådet, där han är den stats- och regeringschef som tjänat längst och allmänt anses mycket kompetent.

Samtidigt ska inte de små och medelstora staternas potentiella makt i mellanstatliga förhandlingar i EU överdrivas. När de stora regeringarna är överens inom ramen för EU:s fördragsförändringsprocess är det näst intill omöjligt för de små och medelstora regeringarna att sätta sig emot, i synnerhet om de är isolerade och inte har något trovärdigt hot om veto att lägga fram. Inom Europeiska rådet kan små och medelstora regeringar lägga in veto mot ett förslag, men vetot måste vara kopplat till en fråga som är avgörande för landet (Tallberg 2008).

BESLUTSFATTANDE I MINISTERRÅDET

Vilket inflytande har de små och medelstora medlemsstaterna i EU:s lagstiftningsprocess? När är de små och medelstora medlemsstaterna framgångsrika, och har alla mindre medlemsstater samma

möjligheter att påverka EU? EU:s små och medelstora medlemsstater kan kompensera för sina svagheter på flera olika sätt.

Först och främst kan små och medelstora medlemsstater utnyttja inhemska krav för att få inflytande. Detta är dock bara effektivt när den fråga som avhandlas är av avgörande nationellt intresse. Som exempel kan nämnas Belgien, där den belgiska regeringen på grund av krav från den belgiska chokladindustrin kraftigt motsatte sig EU:s planer på att tillåta vegetabiliskt fett i chokladframställning. Detta ledde till att direktivet sköts upp i många år (Bailer och Schneider 2006). Man skulle kunna tro att medlemsstater med särskilt mäktiga parlamentariska EU-kommittéer, skulle kunna uppnå större inflytande i EU, med hänvisning till inrikespolitiska begränsningar, men det finns få belägg för att det förhåller sig på det viset (Schneider m.fl. 2010, s. 98).

En andra faktor som gynnar små och medelstora medlemsstater är konsensusnormen i ministerrådet. Många forskare har noterat att beslutsfattandet i ministerrådet, i synnerhet på tjänstemannanivån, domineras av en klubbliknande atmosfär, snarare än tuff och oresonlig maktpolitik. Även om nationella politiker ofta framställer EU-förhandlingar i termer av »vi mot dem« inför den inhemska publiken, präglas ministerrådets förhandlingar oftast av ett konsensusökande. Det görs stora ansträngningar att respektera de problem som regeringarna står inför i olika frågor, med syfte att hitta lösningar som är godtagbara för alla (Westlake och Galloway 2004; Lewis 2008).

Denna norm innebär inte att nationella intressen inte är viktiga, för det är de. Men konsensusnormen sätter gränser för det strategiska beteendet, vilket tar sig uttryck i att regeringarna fortsätter att förhandla långt efter det att en majoritetskoalition har uppnåtts, i ett försök att säkerställa att alla är överens (Hayes-Renshaw och Wallace 2006; Lewis 2008). Det ligger även i majoritetens intresse att få motståndarna att godta en lag, eftersom det ökar sannolikheten att de också kommer att genomföra och tillämpa lagen.

Konsensusnormen i ministerrådet skyddar de små och medelstora medlemsstaterna från att konstant bli nedröstade och överkörda av stora medlemsstater. Normen innebär att nationella förhandlare

socialiseras in i vad som kan ses som ett långsiktigt samarbetspel, som för arbetet i ministerrådet framåt genom att diplomater och ministrar uppmuntras att tänka i termer av gemensamma europeiska intressen istället för rena nationella intressen. Små och medelstora stater kan därför få inflytande när de kan lägga fram övertygande argument som stödjer deras positioner och uttrycka dessa som gemensamma intressen (Lewis 1998). De administrativa resurser som krävs för att utveckla bra argument i alla frågor under förhandlingarna tvingar dock de små och medelstora medlemsstaterna att koncentrera sig på ett fåtal viktiga frågor (Panke 2010c, s. 801–802). Små och medelstora stater kan dock kommunicera med både kommissionen och ministerrådets sekretariat för att få information om andra aktörers ståndpunkter och den specifika fråga som behandlas, och på så sätt få hjälp att utforma övertygande argument (Dijkstra 2010).

Samtidigt ska vikten av konsensusnormen och omfattningen av deliberation snarare än hårda förhandlingar i ministerrådet inte överdrivas. Den deliberativa normen att lyssna på de andras argument har varit starkast när förhandlingarna gällt mindre viktiga frågor (Naurin 2009). Normen om konsensus och inslaget av deliberation i förhandlingarna återfinns också oftast på de lägre förhandlingsnivåerna, där mindre viktiga frågor av teknisk art beslutas (Niemann 2004; Lewis 2005). I bakgrunden figurerar dessutom ofta regeringarnas röstmakt som är en viktig faktor, även när besluten formellt fattas unisont. Exempelvis har Tyskland efter östutvidgningen alltmer kommit att likna en informell vetoaktör, vars stöd är nödvändigt för att ett centralt beslut ska kunna fattas. Avslutningsvis har en del forskare hävdade att kommissionens vana att strategiskt utforma lagförslag så att de kan accepteras av alla parter ofta felaktigt tolkas som en konsensusnorm i ministerrådet (König och Junge 2008).

En tredje faktor som skänker små och medelstora medlemsstater inflytande i ministerrådet är det roterande ordförandeskapet. Detta medför ett informellt övertag för landet i fråga både när det gäller kontroll över förhandlingsprocedurer och tillgång till viktig politisk information, vilket kan utnyttjas för att driva nationella intressen. Den tidigare svenske EU-ambassadören Gunnar Lund menar att

»[d]et är uppenbart. Ordförandeskapet ger avsevärt inflytande, även för ett litet land. Man styr hela processen« (citerad i Tallberg 2008, s. 697). En växande mängd forskning visar att ordförandeskapet ger de små och medelstora medlemsstaterna inflytande över EU:s lagstiftningsprocess (Arregui och Thomson 2009; Schalk m.fl. 2007). En studie fann utifrån en statistisk analys av ett stort antal förhandlingar om EU-direktiv att ordförandeskapet inte gjorde någon större skillnad under de första stadierna av lagstiftningsprocessen, men däremot möjliggjorde för landet i fråga att på röstningsstadiet lämna ett nationellt avtryck på direktiven (Schalk m.fl. 2007). Lissabonfördraget införde starkare samordning mellan ordförandeskapen och avskaffade samtidigt det roterande ordförandeskapet på Europeiska rådets nivå. Enligt fördraget ska ordförandeskapen grupperas i förarrangerade grupper om tre ordföranderegeringar, som tillsammans ska samordna den politiska dagordningen under en artonmånadersperiod. I praktiken kommer dock de enskilda medlemsstaterna att fortsätta inneha ordförandeskapet under »sin« sexmånadersperiod, även om samordningen ordförandeländerna emellan ökar. Förlusten av ordförandeskapet i Europeiska rådet är av större betydelse och tar bort möjligheten för det roterande ordförandeskapet i ministerrådet att lyfta en svårlöslig fråga till Europeiska rådet, för att på så sätt säkra ett mer fördelaktigt utfall.

För det fjärde kan små och medelstora medlemsstater ha större inverkan än vad de borde ha med tanke på sin storlek, genom att vara mycket aktiva och förberedda i ministerrådets förhandlingar. Att bygga koalitioner med likasinnade för att på så sätt gemensamt öka sitt inflytande är ett tillvägagångssätt. Det har utan tvekan varit en central strategi för länder som Danmark, Nederländerna och Sverige (Naurin och Lindahl 2008). Av figur 3.1 framgår att dessa tre länder nämndes oftare som koalitionsparter än stora länder som Italien och Polen, och att de därför uppnår ett nätverkskapital och en inflytandepotential som vida överstiger vad man skulle förvänta sig på grundval av ländernas ekonomiska storlek. Koalitionsbyggande kan förekomma på ad-hoc-basis, men sker även genom institutionaliserad samordning med andra medlemsstater inom till exempel Be-

nelux eller det nordiska blocket. Dessutom kan små och medelstora regeringar bilda en strategisk allians med kommissionen i specifika frågor, eller utnyttja informella nationella tjänstemannanätverk inom EU-institutionerna, vilket kan ge dem inflytande som uppväger de stora regeringarnas tyngre röstinflytande (Bunse m.fl. 2005; Thomson 2008a). Slutligen kan små och medelstora regeringar få större inflytande än väntat genom att vara bättre förberedda i specifika frågor och genom att lägga fram väl samordnade ståndpunkter, i synnerhet på lägre nivåer i ministerrådets beslutsfattande (Panke 2010b, 2010c).

Sammanfattningsvis visar forskning att små och medelstora stater har inflytande i EU:s lagstiftningsprocess och att det finns sätt för dem att kompensera för sin brist på formell makt. Nyckeln är att vara aktiv i lagstiftningsprocessen, att koncentrera sig på några få frågor och därigenom förbereda väl samordnade och genomtänkta ståndpunkter, samt att aktivt bilda koalitioner. En nödvändig förutsättning för de små och medelstora staterna när det gäller att skaffa sig inflytande är därför förmågan hos den nationella administrationen att utveckla en ståndpunkt gentemot ett lagförslag i rätt tid, och att förbereda representanterna på både tjänstemanna- och ministernivå inför förhandlingarna i ministerrådet. Detta villkor kan förklara varför vissa små eller medelstora länder, som Danmark och Sverige, ständigt får mer inflytande i ministerrådet än de skulle ha sett till sin storlek, medan andra länder i samma storlekskategori, som Grekland, får betydligt mindre.

Slutsatser

Detta kapitel har tagit sig an frågan om vilka stater som har makt i EU och varför. Slutsatsen är att ländernas storlek spelar roll, men också att det finns sätt för små och medelstora medlemsstater att uppväga sin formella maktsvaghet, som att utnyttja informella maktresurser, aktivt bygga koalitioner och utnyttja det roterande ordförandeskapet.

Storlekens betydelse beror på vilken fråga som avhandlas och i vilket forum, samt vilka politiska positioner som staterna intar. I samband med revideringar av EU:s fördrag inom ramen för en regeringskonferens, har de stora medlemsstaterna haft störst inflytande, medan små och medelstora medlemsstater har haft inflytande i specifika frågor, när de antingen kunnat hänvisa till starka inhemska krav eller innehaft ordförandeskapet. Dessa förhållanden gäller också mellanstatliga förhandlingar i Europeiska rådet.

I EU:s vardagliga lagstiftningsprocess i ministerrådet är deliberation och konsensussträvanden informella aspekter som skänker de små och medelstora medlemsstaterna en röst som kanske inte skulle höras i en mer konfliktpräglad förhandlingsmiljö. Förhandlingarna i ministerrådet äger dock rum i röstreglernas skugga, och det finns tecken på att stora medlemsstater har störst inflytande konsensusnormen till trots, tack vare en kombination av tunga formella och informella maktresurser. Precis som vid mellanstatliga förhandlingar kan dock de små och medelstora medlemsstaterna kompensera för sin brist på formell makt genom att använda sig av informella maktresurser, som att föra fram övertygande argument till stöd för sin ståndpunkt, bilda koalitioner, hänvisa till tungt vägande inhemska krav, samt dra nytta av ordförandeskapet i ministerrådet.

Dessa slutsatser pekar avslutningsvis mot en paradox vad gäller Danmarks och Sveriges undantag från viktiga politikområden i EU. Även om undantagen inom områden som euron (Danmark, Sverige) och försvarssamarbete (Danmark) naturligtvis begränsar dessa regeringars möjligheter att påverka utvecklingen på dessa områden, får undantagen den effekten att båda regeringar lägger betydande resurser på att kompensera för sitt utanförskap. Båda dessa länders regeringar tenderar därför att vara bättre förberedda och mer aktiva än andra regeringar av samma storlek, vilket är en kraftfull informell maktresurs. Följden blir paradoxalt nog att både Danmark och Sverige får större inflytande i andra frågor än de normalt skulle ha haft, sett till ländernas storlek.

4:

Lobbyisternas makt

» **A**ftonbladet avslöjar: I EU blir det som industrilobbyisterna vill« (*Aftonbladet*, 9 januari 1998). Så löd rubriken till en artikelserie om lobbying i EU för ett antal år sedan. Att lobbyister har stor makt i EU är en vanlig uppfattning i den allmänna politiska debatten. Bryssel beskrivs inte sällan som världens lobbyisttätaste stad, där horder av *hired guns* översvämmar de politiska institutionerna. Även en del EU-politiker anser att lobbyisterna har allt för stor makt. Enligt miljöpartisten Carl Schlyter råder det i EU »en total obalans mellan den makt lobbyister och vanligt folk har« (*Svenska Dagbladet*, 18 mars 2008). Oro över lobbyisters makt har lett till återkommande krav på regleringar av olika slag. Andra politiker och tjänstemän anser istället att lobbyisterna utgör ett bra komplement till den egna informationsinhämtningen och att besluten skulle bli sämre underbyggda utan dem (Gunnar Hökmark, [youtube.com/euvalet](https://www.youtube.com/euvalet), juni 2009).

Hur pass bekymrade olika debattörer är över lobbyisternas makt beror ofta på vad de har för ideologiska och sakpolitiska uppfattningar. Att lobbyister utövar inflytande brukar i sig sällan uppfattas som huvudproblemet. Problemet uppstår istället när lobbyisterna lobbar för »fel« saker. Om man som Carl Schlyter uppfattar att de allra flesta lobbyister företräder liknande uppfattningar som ens politiska motståndare, är det naturligt att man vill begränsa deras

makt. Om man istället företräder en mer näringslivsvänlig linje, och de flesta lobbyister företräder näringslivsintressen, blir problemet mindre. Viktiga frågor blir därför: Vilka är lobbyisterna i EU? Hur väl representerar de olika intressen i dagens Europa?

Med lobbyister avser vi i detta kapitel företrädare för icke-offentliga organisationer eller företag som agerar för att påverka politiska beslut. Lobbyisternas roll är i mycket liten grad reglerad konstitutionellt eller formellt. I EU-fördragets avdelning om bestämmelser för demokratiska principer, Artikel 11, finns en hänvisning till EU-institutionernas konsultationer med »berörda parter« och »det civila samhället«:

Institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. Europeiska kommissionen ska ha ett omfattande samråd med alla berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Den formella maktfördelning som finns beskriven i EU:s fördrag måste därför kompletteras med lobbyisternas informella inflytande om man ska kunna ge en rättvis beskrivning av makten i EU. Att organiserade intressen av olika slag utövar makt och inflytande över beslutsfattandet i Bryssel är klart.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att organiserade intressen som försöker påverka politiken finns i alla demokratiska politiska system. Det är i själva verket en av demokratins grundpelare att den som har en åsikt ska kunna organisera sig och föra fram den till de politiska beslutsfattarna. Endast diktaturer förbjuder lobbying. Det betyder inte att de organiserade intressena nödvändigtvis har lika mycket makt, eller att makten utövas på samma sätt, i alla demokratier. I både USA och Sverige, till exempel, har organiserade intressen historiskt sett haft stor betydelse för utformningen av politiken, men på ganska olika sätt. Ytterligare frågor som vi ställer oss är därför: Vad utmärker EU som lobbyarena? Hur utövar lobbyisterna inflytande i EU? Hur ser lobbyisternas makt ut i EU jämfört med i andra demokratiska politiska system?

Vilka är lobbyisterna i EU?

Det finns olika teorier om varifrån begreppet lobbying kommer. En är att det myntades av den amerikanske presidenten Ulysses S. Grant. Grant avnjöt gärna en cigarr och en konjak på Willard Hotel i Washington D. C., och möttes då ofta i hotellobbyn av personer som ville uppvakta presidenten med diverse önskemål och förslag. I svensk statsvetenskap har man traditionellt skilt mellan lobbying och opinionsbildning, där det förra handlar om informella direktkontakter med beslutsfattare i syfte att påverka politiska beslut (Naurin 2001; Hermansson m.fl. 1999). I dagligt tal numera brukar »lobbyingkampanjer« innefatta både direktkontakter med beslutsfattare och mediestrategier och opinionsbildning.

Att mäta lobbyisters inflytande är, som vi diskuterade i rapportens inledning, en metodologisk utmaning. Hur vet man att en lobbyist har påverkat ett beslut? Att en miljöorganisation förespråkar skärpta regler för utsläpp ifrån lastbilar, och att ett sådant förslag sedermera blir till lag behöver inte betyda att miljölobbyistens arbete har inverkat på beslutet. Kanske är det andra lobbyister som har fört fram samma eller liknande synpunkter och som har övertygat beslutsfattarna, till exempel oljebranschen, som hellre ser att miljökrav ställs på lastbilstillverkarna än på bränsleproducenterna. Kanske har beslutsfattarna gjort egna bedömningar av vad som är rätt för miljöns skull, eller vad som ger dem stöd i opinionen. För att reda ut vilka faktorer som faktiskt ledde fram till ett visst lagstiftningsbeslut krävs detaljerade fallstudier där man tar hänsyn till en lång rad faktorer. I bästa fall ska man också väga in maktens alla tre ansikten. Sådana studier är inte bara komplicerade och resurskrävande att genomföra, de är också svåra att generalisera utifrån.

En sak som dock är helt säker är att de samhällsgrupper, intressen och ståndpunkter som inte har någon förespråkare kommer att sakna inflytande. En fråga som därför har studerats relativt ingående av statsvetare är vilka typer av intressen som lyckas mobilisera och göra sina röster hörda (Walker 1991). Diffusa allmänintressen tenderar att vara svårare att mobilisera än specifika sektorsintressen. Starka

ekonomiska intressen har större möjligheter att finansiera lobbyverksamhet än intressen med små resurser. Vissa samhällsgrupper – papperslösa flyktingar, fångar, mentalt sjuka, barn, hemlösa – har av olika skäl sämre kapacitet att organisera sig själva.

Vilka intressen har då lyckats mobilisera sig i Bryssel? Ingen vet exakt hur många och vilka lobbyisterna i Bryssel är idag. EU-kommissionären Siim Kallas, då ansvarig för administrativa frågor i kommissionen, inledde 2005 en diskussion om huruvida EU borde skapa ett register över de lobbyister som försöker påverka EU-institutionerna. I det tal där Kallas lanserade sitt »transparensinitiativ« påstod han att det fanns omkring 15 000 lobbyister i Bryssel, som representerade ungefär 2 600 organisationer. När Kallas senare fick frågan varifrån de siffrorna kom, kunde han emellertid inte ge något precist svar.

Till skillnad från i EU finns det i USA en obligatorisk registrering av lobbyister. Antalet registrerade lobbyister i Washington D.C. uppgick 2005 till cirka 35 000, vilket alltså skulle vara betydligt fler än i Bryssel, om Kallas siffror stämde (*Euractive*, 10 juni 2008). Efter att Kallas påbörjat diskussionen om hur lobbyverksamheten i Bryssel skulle kunna bli mer transparent har frågan om ett gemensamt lobbyistregister diskuterats livligt. Kallas lämnade till en början frågan öppen om huruvida registret skulle vara frivilligt eller obligatoriskt. Europaparlamentet förordade ett obligatoriskt register. Kommissionen valde ändå till slut ett frivilligt register, och beslutade även att skapa en uppförandekod för lobbyister som närmar sig EU-institutionerna, med krav på öppenhet, ärlighet och integritet.

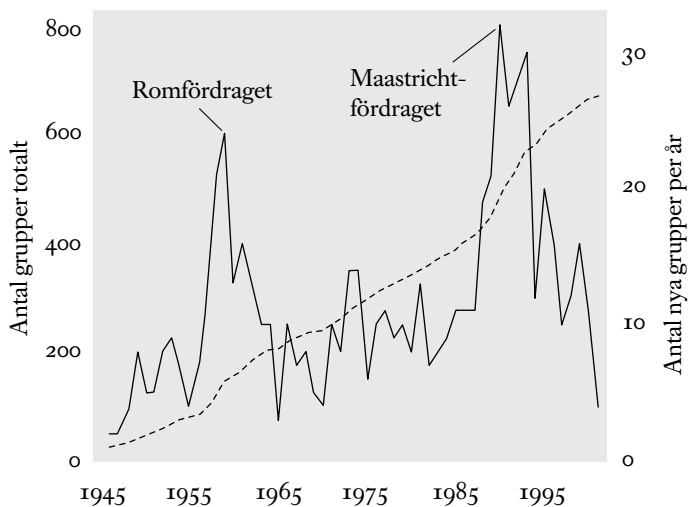
Det frivilliga registret lanserades av kommissionen år 2008. Fortfarande pågår diskussioner om ett gemensamt lobbyistregister för kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet. Den nuvarande kommissionären för administrativa frågor, Maroš Šefčovič, har sagt att han tror att det är möjligt att få till stånd ett gemensamt register med åtminstone Europaparlamentet under 2011. Kommissionen vill dock fortfarande inte göra registret obligatoriskt, som Europaparlamentet önskar. Šefčovič har hänvisat till att man saknar juridisk grund i Lissabonfördraget för ett obligatoriskt register (*Euractive*, 10 maj 2010).

Så länge det saknas ett tillförlitligt obligatoriskt lobbyistregister, kommer kunskapen om vilka lobbyister som finns i Bryssel att vara bristfällig. Vi kommer i det här avsnittet att med hjälp av olika källor belysa mobiliseringen av intressen i Bryssel. När det gäller utvecklingen över tid, kan vi använda kommissionens tidigare frivilliga register av organisationer med vilka man hade regelbundna konsultationer: CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*).

CONECCS innehåller ett relativt smalt urval av lobbyorganisationer, nämligen så kallade »eurogrupper«, som fungerar som paraplyorganisationer för olika intressen och som ofta har nationella organisationer och företag som medlemmar. Dessutom ingår i CONECCS enbart organisationer som kommissionen har ansett vara »representativa« för något specifikt intresse. Det är därför en olämplig källa för att jämföra olika typer av intressen. Fördelen med CONECCS är att registret innehåller uppgifter om vilket år de olika organisationerna etablerades, vilket möjliggör en beskrivning av trender i utvecklingen av antalet organisationer över tid.

Det finns ett talesätt som säger att lobbyister *shoot where the ducks are*. Om man vill veta var makten i ett politiskt system finns, ska man följa i lobbyisternas spår. Figur 4.1 illustrerar hur överföringar av makt till EU-nivån har följts av nyetableringar av organisationer i Bryssel. Framför allt de viktiga fördragsändringarna 1957 (Romfördraget) och 1991 (Maastrichtfördraget) sammanfaller med skarpa stigningar i kurvan för nya organisationer.

När det gäller frågor om vilka typer av intressen som idag lobbar i Bryssel, är den mest tillförlitliga källan en databas sammanställd av en internationell forskargrupp, på grundval av tre olika register: kommissionens CONECCS, Europaparlamentets ackrediteringsregister samt det privata företaget Landmarks *public affairs*-register (Wonka, Baumgartner, Mahoney och Berkhout 2010). Materialet baseras på åren 2007–2008 och innehåller efter att dubletter rensats ut omkring 3 700 organisationer, varav 1 400 är eurogrupper, som saknar ett specifikt nationellt ursprung, och 2 300 är nationella organisationer med representation i Bryssel. Det är sannolikt att det finns



FIGUR 4.1 Utvecklingen av antalet lobbyorganisationer i Bryssel över tid.

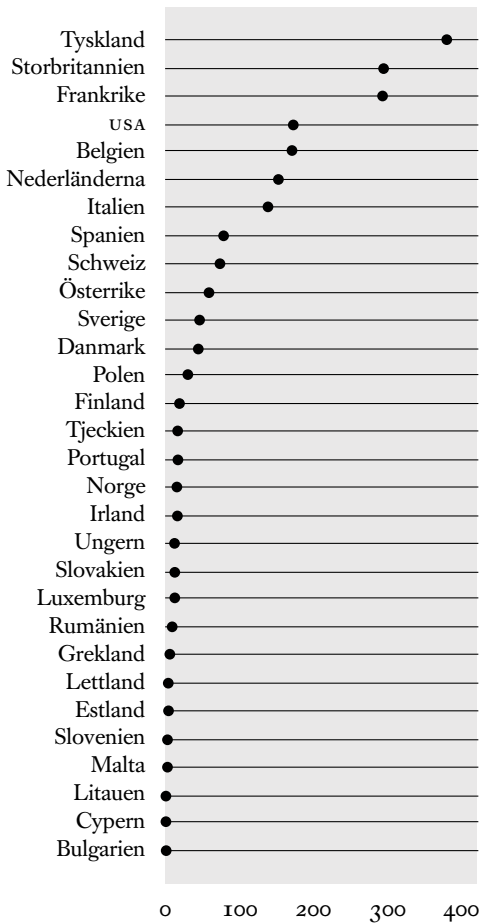
Not: Den stadigt ökande kurvan visar antalet intresseorganisationer kumulativt och mäts på den vänstra skalan. Den mer oregelbundna kurvan, som mäts på den högra skalan, visar antalet nya organisationer på plats i Bryssel per år.

Källa: Databas sammanställd av Christine Mahoney, baserad på CONECCS, Internet: <http://faculty.maxwell.syr.edu/chmahone/Research.asp>.

fler organisationer än dessa som då och då närmar sig EU-institutionerna, men bedömningen är att de flesta aktiva organisationer finns med i denna databas. Däremot saknas de nationella organisationer och företag som enbart försöker påverka EU-politiken indirekt genom sina nationella politiska institutioner.

Figur 4.2 ger en bild av vilka medlemsländer som lobbyisterna i Bryssel kommer ifrån, utifrån de 2 300 organisationerna med angivet nationellt ursprung. Figuren visar att de tre stora medlemsländerna Tyskland, Frankrike och Storbritannien har klart flest lobbyorganisationer på plats. De stora staternas intressen kommer alltså till uttryck inte bara genom deras tyngd i ministerrådet och Europeiska rådet, utan även på lobbyarenan.

Geografisk närhet till Bryssel spelar också roll för möjligheten att vara representerad, vilket visas av Belgiens och Nederländernas framskjutna positioner. Italien och Spanien har färre organisationer på plats i Bryssel än vad deras befolkningsstorlek ger oss anledning att förvänta, medan Schweiz (!), Österrike, Sverige och Danmark har



FIGUR 4.2 EU:s intressegruppspopulation efter ursprungsland.

Källa: Databas sammanställd av Arndt Wonka m.fl., »EU interest group population 2007/2008«, Internet: <http://www.bigsss-bremen.de/user/awonka/awonka-data>.

relativt många organisationer på plats i förhållande till sin storlek. De öst- och centraleuropeiska länderna ligger generellt långt ner på listan med få lobbyister i Bryssel. Att EU är intressant även för lobbyister utanför Europa visar det faktum att USA återfinns på fjärde plats.

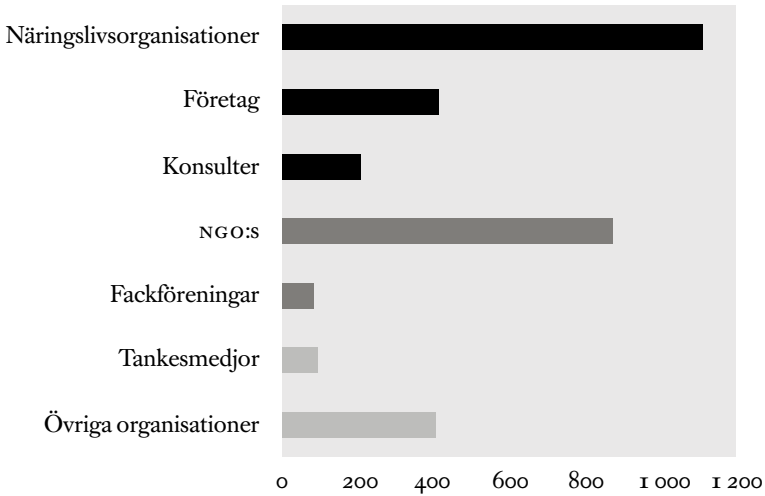
I frågan om vilka typer av intressen som finns representerade, brukar de flesta bedömare vara överens om att näringslivsintressen dominerar. På grund av svårigheterna att få tillförlitlig information om hur intressegruppspopulationen i Bryssel ser ut, har det mest handlat om gissningar. Den bästa uppskattningen hittills genomfördes i början av 2000-talet, och bygger på ett antal officiella och privata källor samt mediematerial (Greenwood 2003). Enligt denna uppskattning utgjorde cirka 66 procent näringslivsintressen, 23 procent fackföreningar och allmänintressen samt övriga 11 procent olika yrkesorganisationer och offentliga institutioner.

Med hjälp av kommissionens nya frivilliga lobbyistregister, gör vi här en egen uppskattning med utgångspunkt i de uppgifter som fanns tillgängliga i december 2010, då 3 300 organisationer hade registrerat sig. Det finns en hel del problem med registret eftersom det är ofullständigt och innehåller delvis felaktiga uppgifter. Flera kända lobbyorganisationer och företag har inte registrerat sig, däribland de mest kända svenska lobbying-konsulterna. Vi kan också konstatera att organisationer som LRF, Svenska Handelskammaren och Fondbolagens förening kallar sig »NGOs« i registret, trots att de snarare borde klassificeras som näringslivsorganisationer.

Figur 4.3 visar att näringslivsorganisationer är den kategori som är vanligast förekommande i registret. Därefter följer NGOs, företag och kategorin »övriga«, som till stor del består av akademiska organisationer och regionkontor. Om man slår ihop de tre kategorierna konsulter, företag och näringslivsorganisationer till »näringsliv«, å ena sidan, och NGOs med fackföreningar till »medborgargrupper«, å andra sidan, kan man få ett mått på obalansen till förmån för näringslivsintressen. Näringslivets organisationer står då för 54 procent av de registrerade organisationerna, medan medborgargrupperna uppgår till 30 procent.

Det mesta talar dock för att snedvridningen är större än så. Man

Lobbyisternas makt



FIGUR 4.3 EU:s intressegruppspopulation efter typ av intressen.

Källa: European Commission Register of Interest Representatives, december 2010.

kan anta att medborgargrupper som gärna använder offentliga kanaler för att föra fram sina budskap är mer villiga att registrera sig än företag och näringslivsorganisationer som föredrar att lobba genom slutna kanaler. Dessutom verkar NGO-kategorin, som alltså väljs av organisationen själv utan kommissionens kontroll, användas även av en del näringslivsorganisationer, som beskrivits ovan. Det är också viktigt att komma ihåg att figur 4.3 bara visar antal organisationer inom varje kategori. Man kan räkna med att företagen och näringslivsorganisationerna i genomsnitt har mer personal och lägger mer resurser på lobbying i Bryssel än vad medborgargrupperna gör.

Sammanfattningsvis visar den bästa kunskapen vi har utifrån de källor som finns tillgängliga att antalet lobbyister har vuxit i takt med att EU:s beslutsmakt har vuxit, att en majoritet av lobbyisterna i Bryssel företräder näringslivsintressen, och att de stora medlemsstaterna har flest organisationer på plats. Svenska organisationer verkar hålla sig relativt väl framme med hänsyn tagen till befolkningsstorlek och det geografiska avståndet till Bryssel.

EU – *lobbyisternas paradiset?*

Vi har belyst framväxten och sammansättningen av EU:s intressegruppspopulation ovan. Ju mer makt som förs över från nationell nivå till EU-institutionerna desto fler vill vara med och påverka i Bryssel. Hur kan vi beskriva EU som lobbyarena? Vilken betydelse har EU:s speciella karaktärsdrag som politiskt system för intressegruppers möjligheter att utöva inflytande?

PLURALISM OCH KORPORATISM I EU

I samband med att antalet intressegrupper i Bryssel växte kraftigt i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet började statsvetarna att mer systematiskt försöka analysera vilken typ av intressegruppsystem EU höll på att utvecklas till. I europeisk statsvetenskap har man traditionellt skilt på korporativa, pluralistiska och statscentrerade intressegruppsystem. Korporativa system har karaktäriserats av täta och formaliserade band mellan statsmakten och ett relativt fåtal stora centralorganisationer som företrätt viktiga samhällsgrupper. I Sverige har till exempel organisationer som LO, SAF/Svenskt Näringsliv och LRF beretts plats i statliga myndigheters styrelser och andra organ samt ingått i viktiga utredningar. Pluralistiska system präglas istället av att en mångfald olika intressen konkurrerar om statens uppmärksamhet. Kontakterna mellan lobbyister och beslutsfattare sker mer genom informella kanaler. Statscentrism, slutligen, karaktäriseras av att organiserade intressen ges litet utrymme att överhuvudtaget påverka politiken. Beslutsmakten centreras till den representativa demokratins institutioner som i relativt liten grad öppnar sig för dialog. I Europa anses Storbritannien ha dragit mer åt pluralism, medan Frankrike präglats av statscentrism.

Myllret av lobbyister i Bryssel visar att EU knappast kan karaktäriseras som ett statscentrerat intressegruppsystem. De flesta forskare menar också att EU är betydligt mer likt den pluralistiska modellen än den korporativa. Att försöka sätta en pluralistisk eller korporativ stämpel på EU idag följer dock sannolikt mer än det visar. Variationen

mellan olika politikområden är betydande. På många områden finns en pluralistisk konkurrens. Andra områden har – åtminstone på pappret – starka drag av korporatism. Ytterligare andra områden karaktäriseras snarare av policynätverk, bestående av täta informella band mellan beslutsfattare och ett relativt fåtal sektorsspecifika intressen.

Det tydligaste exemplet på korporatism inom EU är den så kallade sociala dialogen. Artikel 154 och 155 i EU-fördraget ger arbetsmarknadens parter på europeisk nivå en på pappret mycket stark ställning i EU:s social- och arbetsmarknadspolitik. Kommissionen måste konsultera fack och arbetsgivare i dessa frågor. Dessutom kan arbetsmarknadens parter sluta avtal på eget initiativ och sedermera begära av ministerrådet att avtalen upphöjs till lagstiftning. Intressant nog ställs Europaparlamentet helt utanför lagstiftningsprocessen i det senare fallet.

I praktiken har den sociala dialogen inte blivit så betydelsefull som framför allt fackföreningarna i Europa hade önskat. Arbetsgivarna har varit mindre intresserade av att sluta centrala avtal, och utan ett starkt politiskt tryck och hot om lagstiftning från kommissionens sida, har pressen att komma fram till avtal varit svag. De avtal som slutits, men som inte upphöjts till lag, har ofta varit behäftade med problem i den praktiska tillämpningen. Sedan mitten av 1990-talet, då processen institutionaliserades och blev juridiskt bindande, har sju betydande avtal slutits, rörande föräldraledighet (1995, reviderat 2009), deltidsarbete (1997), visstidsarbete (1999), distansarbete (2002), arbetsrelaterad stress (2004), våld och trakasserier i arbetslivet (2007) samt »en inkluderande arbetsmarknad« (2010). De tre förstnämnda av dessa har upphöjts till lagstiftning, medan de övriga förblivit i avtalsform (Berg och Spehar 2011).

En annan tydligt korporativ institution är Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK). EESK samlar representanter från tre kategorier av intresseorganisationer – arbetsgivare, fackföreningar och »övriga« intresseorganisationer. Samtliga EU:s medlemsstater har rätt att utse ett antal representanter, i proportion till befolkningsmängd. För närvarande har EESK 344 ledamöter, varav Sverige har 12. Förutom fack och arbetsgivare finns bland de svenska ledamö-

terna representanter för bland annat handikapporganisationer, konsumentorganisationer och jordbruksintressen. EESK:s uppdrag är att yttra sig över kommissionens lagstiftningsförslag. Forskare som studerar beslutsprocesser i EU brukar inte tillmäta EESK någon större vikt som kanal för inflytande. Som beskrivs nedan använder intresseorganisationer som vill påverka besluten i EU andra mer specifika kanaler för att föra fram sitt budskap direkt till beslutsfattarna i kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet.

Att de formella korporativa kanalerna är mindre starka på EU-nivån än vad de har varit i många europeiska stater – inte minst i Sverige – betyder inte att det saknas starka band mellan intressegrupper och EU-institutionerna. Men banden är i huvudsak informella snarare än formella, eller befinner sig i ett gränsland mellan formellt och informellt.

Jordbrukspolitiken är ett område där det sektorsspecifika intresset anses ha haft stor betydelse för innehållet i politiken. Relationerna mellan jordbrukarnas organisationer i Bryssel och kommissionens jordbruksdirektorat kan karaktäriseras som ett slutet policynätverk (Daugbjerg 1999, 2009). De täta banden och bristen på konkurrens med andra intressen har gjort att en samsyn har utvecklats mellan jordbrukslobbyisterna och tjänstemännen i kommissionen om hur politiken ska utvecklas. Den starkaste pressen på att reformera EU:s jordbrukspolitik har kommit utifrån, genom de internationella förhandlingar inom WTO som EU deltagit i. Det starka policynätverket runt kommissionen utgör en viktig anledning till avsaknaden av mer betydande reformer på jordbruksområdet, trots pressen utifrån.

Miljöpolitiken, å andra sidan, har präglats mer av pluralistisk konkurrens. En av de stora miljöpolitiska stridsfrågorna under 2000-talet var kemikaliedirektivet REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Beslutet om lagstiftningen togs i december 2006 efter årtal av diskussioner och politisk kamp mellan en rad olika intressen. En aktuell studie visar att beslutsprocessen runt REACH involverade en stor mängd organisationer av olika slag: miljö-, konsument-, djurrätts-, hälso-, arbetstagar- och industriintressen (Lindgren och Persson 2011). Sammantaget identifierades

cirka 2 000 »relevanta aktörer« i processen. Vid ett tillfälle ordnade kommissionen en konsultation per Internet som genererade mer än 6 000 svar.

Att det råder variation mellan olika politikområden när det gäller förhållandet mellan intresseorganisationer och beslutsfattare är inte unikt för EU, det förekommer i alla politiska system. Även i Sverige har arbetsmarknadspolitiken varit klassisk korporativ mark, medan miljöfrågor präglats mer av pluralistisk konkurrens (Hermansson 1993). De flesta bedömare är ändå överens om att EU överlag är mer pluralistiskt än sina medlemsstater.

KOMPLEXT FLERNIVÅSYSTEM MED SVAGT ANSVARS- UTKRÄVANDE OCH STARK KONSENSUSKULTUR

EU som politiskt system är specifikt i åtminstone tre andra avseenden, som delvis hänger ihop, och som påverkar förutsättningarna för lobbyister att utöva inflytande. EU är för det första ett maktodelnings- och flernivåsystem, för det andra ett politiskt system med relativt svagt demokratiskt ansvarsutkrävande och för det tredje ett system präglat av en stark konsensuskultur.

Ofta används begreppet »komplext flernivåsystem« för att beskriva EU. Beslutsstrukturer finns på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den internationella (federala) nivån har dessutom ett utpräglat maktodelningssystem, där den verkställande, lagstiftande och dömande makten balanserar mot varandra. Till skillnad från en enhetsstat som Sverige där regeringen enligt grundlagen styr riket saknas i EU ett tydligt maktcentrum där besluten fattas. Även USA och andra federala stater bygger på maktodelning mellan olika institutioner och administrativa nivåer, men den extra internationella nivån i EU ökar ytterligare komplexiteten i systemet.

Att så många olika institutioner på olika nivåer är inblandade i beslutsprocesserna gör att lobbyister har många kanaler att välja mellan när man ska försöka påverka. I forskningslitteraturen brukar man peka på fyra huvudkanaler för en organisation eller ett företag som lobbar i EU.

För det första kan man försöka påverka sin egen nationella regering att driva en viss linje i förhandlingarna i ministerrådet och Europeiska rådet. Ofta är det den enklaste kanalen att få tillträde till. Nackdelen är att den egna regeringen bara är en av 27 runt förhandlingsbordet.

För det andra kan man välja att försöka påverka via sin europeiska paraplyorganisation, om det finns en sådan. Svenska organisationer och företag som LRF, Naturskyddsföreningen och Volvo är medlemmar av större europeiska intressefederationer för jordbrukare (COPA/COGECA), miljöorganisationer (EEB) och bilproducenter (ACEA). Fördelen med att gå samman med organisationer ifrån andra medlemsstater är att den samlade rösten väger tyngre. Kommissionen har traditionellt uppmuntrat skapandet av sådana eurogrupper. Ur kommissionens synvinkel är det enklare att tala med en istället för 27 jordbruksorganisationer. Nackdelen för den enskilda nationella organisationen med att gå via den europeiska paraplyorganisationen är återigen att man bara är en av många medlemmar. Eftersom intressen och värderingar från olika länder ska mötas och brytas, är eurogrupperna ofta relativt heterogena sammanslutningar, vilket har gett dem rykte om att vara tröga och ineffektiva (Greenwood 2003).

Den tredje kanalen är den direkta, det vill säga att själv ta sig till Bryssel och försöka påverka institutionerna på plats. Det kräver kunskap om beslutsprocesserna och institutionerna för att veta hur, när och mot vem man ska lobba. Har man finansiella resurser kan man ta hjälp av någon av de drygt 200 konsultbyråer som enligt kommissionens nya frivilliga register finns i Bryssel (se figur 4.3).

En fjärde, något mindre uppmärksammas väg, är den juridiska. Intresseorganisationer fungerar ofta som vakthundar gentemot nationella myndigheter genom att varsko kommissionen och i förlängningen EU-domstolen om brister i den nationella tillämpningen av EU-lagstiftning som berör dem. Omvänt kan man försöka få till stånd förändringar av nationell lagstiftning genom att ifrågasätta dess överensstämmelse med EU-rätten i nationella domstolar, som i sin tur kan hänvisa frågan till EU-domstolen.

Lobbying på plats i Bryssel sker främst mot de institutioner som är inblandade i lagstiftningsprocessen, det vill säga kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet. Kommissionen är med sitt monopol på dagordningsmakten en given första måltavla för lobbyisterna. I takt med att Europaparlamentet har fått ökad makt i EU:s lagstiftningsprocess har dess betydelse ökat. De tre institutionerna har olika mandat och roller i beslutsprocessen, vilket innebär att det krävs delvis olika strategier för att nå fram till dem. För att lobbyisterna ska få tillträde till beslutsfattarna krävs att de har något att erbjuda dessa.

Enligt en uppmärksammad teori om resurser för tillträde, önskar kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet få ut olika saker av lobbyisterna (Bouwen 2002). Kommissionen anses mest intresserad av teknisk expertis som kan vara användbar när man utformar detaljerna i lagförslag. Europaparlamentet å sin sida är främst intresserad av vilka breda europeiska allmänintressen som finns, medan ministerrådet, genom de nationella representationerna i Bryssel, främst är intresserade av hur lagförslagen påverkar nationella intressen. Konsekvensen blir att enskilda företag med teknisk expertis ofta har lätt att få tillträde till kommissionen, medan europeiska paraplyorganisationer välkomnas i Europaparlamentet, och nationella organisationer har störst möjlighet att få tillträde till ministerrådet.

Även om det på ett övergripande plan kan ligga mycket i denna beskrivning, är verkligheten mer komplicerad. Kommissionen vill även lyssna på andra aktörer än företagen, och Europaparlamentet har blivit framgångsrikt lobbade av exempelvis den tyska kemikalieindustrin under arbetet med REACH. En studie av drygt 800 organisationer och företag visar att eurogrupper lobbade kommissionen mer än Europaparlamentet, medan företagen lade nästan lika mycket kraft på ministerrådet som på Europaparlamentet (Eising 2007). Slutsatsen vi kan dra är att resursstarka lobbyister inte väljer den ena eller den andra vägen, utan för fram sitt budskap mot alla tre institutionerna både direkt och via sina paraplyorganisationer.

Det faktum att EU är ett flernivåsystem med starka inslag av makt-delning mellan institutionerna har bidragit till dess pluralistiska ka-

raktär. Korporatism kräver för att fungera ett tydligt maktcentrum, som kan knyta till sig de tunga intresseorganisationerna och dämpa konkurrensen. I EU är makten istället splittrad, vilket betyder att lobbyister som inte lyckas övertyga en institution alltid kan försöka vända sig till nästa – ett fenomen ofta omnämnt som *venue-shopping* i forskningslitteraturen. Det betyder att man framför allt försöker driva sina frågor där man har bäst chans att lyckas (Baumgartner och Jones 1993). Den lobbyist som ser att man har svårt att övertyga kommissionen kan fokusera mer kraft på Europaparlamentet istället, eller försöka mobilisera en blockerande minoritet av nationella regeringar i ministerrådet, om man tror sig ha lättare att komma fram där.

Ett annat karaktärsdrag hos EU som lobbysystem är organisationens demokratiska begränsningar jämfört med nationella demokratier, framför allt kommissionens oberoende och bristen på transparens. Att kommissionen anses vara mer intresserad av teknisk expertis än opinion beror på dess speciella status som oberoende myndighet. Till skillnad från Europaparlamentariker och ministrar har kommissionens tjänstemän inga väljare att tänka på, vilket gör folkopinionen i Europa och lobbyisters hänvisningar till denna mindre intressanta.

Att kommissionen är oberoende från politiker och väljare betyder emellertid inte att den inte vill fatta populära beslut. Kommissionen söker legitimitet bland annat genom att konsultera intresseorganisationer. Förslag som tydligt har förankrats bland berörda parter har större möjlighet att gå igenom i Europaparlamentet och ministerrådet. Under 2000-talet både breddade och fördjupade kommissionen sina konsultationer med det civila samhället.

Startskottet för de senaste årens mer aktiva konsultationspolitik var kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, som presenterades 2001 (Europeiska kommissionen 2001). Öppenhet och det civila samhällets deltagande var några av huvudpunkterna i vitboken. Utvärderingar som gjorts pekar på att man har lyckats öka antalet röster som når fram till kommissionen. Man har bland annat ordnat internetkonsultationer där även enskilda medborgare fått tycka till

om olika förslag. De mest aktiva generaldirektoraten har varit de som ansvarar för den inre marknaden, miljö, industri samt hälsa och konsumentfrågor, vilka har haft mellan tio och tjugo internetkonsultationer per år, inte sällan med hundratals deltagande organisationer och medborgare (Quittkat och Finke 2008).

Men även om kommissionens mer aktiva konsultationspolitik pekar på att institutionen är mån om att öka sin demokratiska legitimitet, kvarstår det faktum att kommissionen är och ska vara oberoende av väljare och valda representanter. Man kan till och med se delegerandet av makten att lägga fram förslag till lagstiftning till kommissionen som just ett sätt att motverka opinionens (framför allt den nationella opinionens) påverkan, i syfte att öka effektiviteten i beslutsfattandet.

Komplexiteten i EU-systemet leder också till att det är svårgenomskådligt, vilket i sin tur gör det svårare att peka ut ansvariga beslutsfattare. De starka inslagen av förhandlingar i beslutsprocesserna i Bryssel bidrar till låg transparens. Förhandlingar bedrivs delvis bakom stängda dörrar vilket gör att deltagarna, inte minst regeringarna i ministerrådet, kan skylla på varandra när man ska försvara sina kompromisser inför nationella parlament och opinioner. Utvecklingen under senare år mot att många lagstiftningsbeslut fattas i informella trepartssamtal mellan kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet i den så kallade »första läsningen« förstärker karaktären av informellt beslutsfattande utanför offentlighetens ljus.

Dessutom saknar EU ett gemensamt offentligt rum för allmän debatt och diskussion över nationsgränserna. Med undantag för en liten elit som konsumerar gränsöverskridande medier av typen *Financial Times*, diskuteras politik nästan uteslutande i nationella offentliga sfärer, på de många olika språk som finns i Europa (Conrad 2009).

En sista viktig aspekt av EU som politiskt system som har betydelse för lobbyisternas agerande och inflytande är den starka betoningen av konsensusagerande. Forskningen om beslutsfattande i EU pekar på att politiker och tjänstemän i ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen ofta söker breda kompromisslösningar snarare än snäva majoriteter.

Det är denna politiska miljö lobbyisterna i EU har att verka i: ett (ofta) pluralistiskt, komplext och svårgenomskinligt flernivåsystem med en stark konsensuskultur och med en relativt låg grad av demokratiskt ansvarsutkrävande och gemensam offentlig debatt. En sådan politisk miljö leder både till möjligheter och problem för lobbyister som vill påverka beslutsfattandet. Det har betydelse både för intressegruppernas inflytande totalt sett och för maktrelationerna mellan olika typer av organisationer.

Lobbyisternas agerande och inflytande

Vilken betydelse har EU:s speciella karaktärsdrag för lobbyisternas agerande och möjligheter att påverka? Har lobbyisterna mer inflytande i EU än i nationella politiska system? Lyckas vissa intressen bättre i EU än på nationell nivå?

BETYDELSEN AV RESURSER OCH KOALITIONSBYGGANDE

Grovt sett kan man säga att ett pluralistiskt intressegruppssystem gynnar intressen med goda ekonomiska resurser, medan ett korporativt system gynnar intressen med goda politiska resurser. Dessa två typer av resurser kan naturligtvis sammanfalla, men behöver inte göra det. I ett korporativt system har statsmakten stort inflytande över vem som får komma till tals, och kan då välja att gynna vissa intressen framför andra. Korporatism brukar beskrivas som ett maktbyte, där staten ger exklusivt tillträde till vissa organisationer i utbyte mot stöd för den förda politiken (Öberg 1994). I en pluralistisk konkurrens är det snarare vassa armbågar som gäller för dem som vill göra sin röst hörd. Konkurrensen kräver att organisationen har finansiella resurser för att anställa lobbyister som kan föra fram dess sak, både informellt gentemot beslutsfattarna och genom opinionsbildning.

Det komplexa och (ofta) pluralistiska EU-systemet ställer höga krav på lobbyisternas resurser. Allt annat lika är det mer kostsamt

att bedriva lobbying i EU-frågor än i nationella frågor. Förhållandet mellan pengar och lobbyisters makt är ett vanligt tema i den allmänna debatten. Det råder ingen tvekan om att finansiella resurser är användbara för den som vill göra sig hörd. Ju mer pengar, desto fler arenor är möjliga att uppsöka.

Ett exempel där finansiellt svaga diffusa intressen och medborgargrupper inte förefaller ha lyckats väl är handelspolitiken. I samband med förhandlingar om EU:s ekonomiska partnerskapsavtal och politik rörande tillgång till mediciner för utvecklingsländer, inledde kommissionen en »civilsamhälledialog«, genom vilken intresserade organisationer bjöds in till konsultationer. En stor mängd medborgargrupper som företrädde bistånds- och utvecklingsintressen, mänskliga rättigheter och miljöintressen deltog, liksom företrädare för europeiska industri- och jordbruksintressen. Enligt en studie av denna process, upplevde företrädare för näringslivsintressena i genomsnitt att de varit mer inflytelserika än medborgargrupperna, vilket också överensstämmer med att processens resultat hamnade långt ifrån det utfall som medborgargrupperna hade önskat (Dür och De Bièvre 2007). Exemplet visar att tillträde till beslutsfattarna genom formaliserade konsultationsprocedurer inte alltid betyder att man får inflytande. Många av de organisationer som deltog i konsultationerna menade att det snarare handlade om en monolog ifrån kommissionens sida än om en dialog med organisationerna.

Det är en självklarhet att den som har stora finansiella resurser har en fördel gentemot andra organisationer. Däremot är det inte självklart att finansiella resurser alltid kan omvandlas till politiskt inflytande. I den hittills största och mest systematiska undersökningen av lobbying i Washington D.C. fann forskarna med viss förvåning inget tydligt samband mellan intresseorganisationernas finansiella resurser och deras grad av inflytande (Baumgartner m.fl. 2009). En viktig anledning till avsaknaden av ett sådant samband var att det ofta fanns finansiellt starka och svaga intressen på båda sidor i de politiska konflikterna.

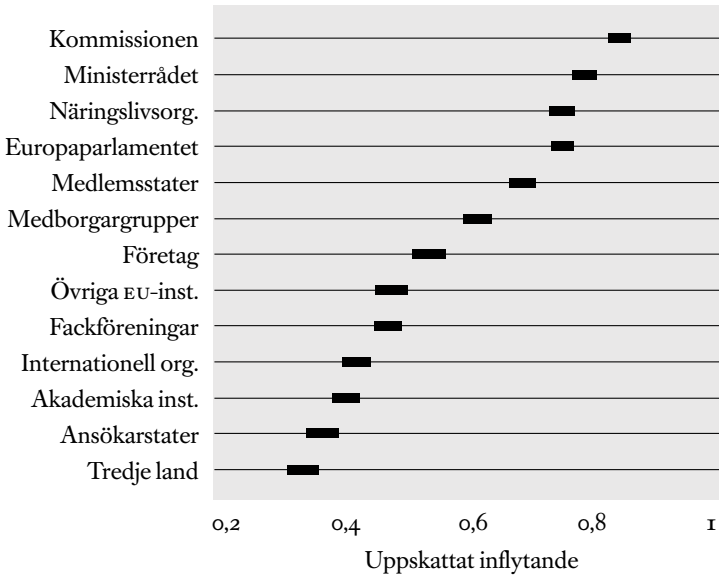
Detta resultat pekar på betydelsen av koalitionsbyggande. Politiska frågor är ofta mångdimensionella och berör många olika ty-

per av intressen på olika sätt. Om alla intressen mobiliseras skapas olika »sidor« i konflikten som står mot varandra, och som kan agera som mer eller mindre koordinerade koalitioner. Inte sällan finns näringslivsintressen på båda sidor i sådana konflikter. Den europeiska bilindustrin har till exempel stundtals funnit oljeindustrin på motståndarsidan, exempelvis i frågan om regleringen av utsläpp ifrån bilar. För oljeindustrin kan det vara bättre att bilindustrins produktion regleras än att hårda krav ställs på renare bränsle. Konsumentgrupper och europeiska jordbruksorganisationer, som i många frågor står på olika sidor, har funnits stå på samma sida i konflikter gällande genmodifierad mat. Då har motståndarna istället återfunnits i den amerikanska livsmedelsindustrin.

Striden om kemikaliedirektivet REACH visar på ett intressant sätt på betydelsen av att bygga koalitioner med många olika aktörer, och hur sådana koalitioner delvis kan neutralisera strukturella ojämlikheter (Lindgren och Persson 2011). En surveyundersökning med drygt 600 aktörer i processen visade, å ena sidan, att industrins *organisationer* ansågs vara mer inflytelserika än miljö-, hälso- och konsumentorganisationerna (figur 4.4). Mest inflytelserik ansågs kommissionen vara. Å andra sidan uppskattades miljö*intresset* vara lika inflytelserikt som industriintresset. Förklaringen står att finna i att miljöorganisationerna hade relativt starka allierade på sin sida, inte minst inom delar av kommissionen och Europaparlamentet och hos vissa medlemsstaters regeringar. Miljökoalitionen totalt sett blev därmed inte svagare än industrikoalitionen.

En annan intressant undersökning pekar i samma riktning. En granskning av graden av måluppfyllelse hos knappt 2 700 intresseorganisationer som deltog i kommissionens internetkonsultationer 2000–2008, visade att varken organisationer med stor medlemsmakt (många medlemmar) eller organisationer med stor marknadsmakt (stor omsättning och många anställda) förmådde att enskilt utöva inflytande över kommissionens beslut (Kluver 2010). Däremot fanns det ett tydligt samband när man istället studerade koalitioner av organisationer. De koalitioner som tillsammans kunde mobilisera betydande marknads- och medlemsmakt hade större möjligheter att

Lobbyisternas makt



FIGUR 4.4 Olika aktörers uppskattade inflytande över REACH-lagstiftningen.

Not: De genomsnittliga värdena visas med 95-procentiga konfidensintervall.

Källa: Modifierad figur från Lindgren och Persson 2011.

påverka kommissionen. En enskild organisation med stora maktresurser, men med få koalitionspartners, hade små möjligheter att påverka. En liten organisation i en stark koalition hade däremot bättre chanser att få se kommissionen styra sitt förslag i önskad riktning.

Resurssvaga aktörer kan alltså ibland kompensera sin nackdel genom att bygga breda koalitioner med andra. En del bedömare menar också att möjligheterna till *venue-shopping* har inneburit att diffusa intressen inom miljö-, konsument- och kvinnorätsfrågor har haft lättare att göra sina röster hörda i EU än i vissa av medlemsstaterna (Mazey och Richardson 1993). En aktör som har svårt att bryta igenom starka policynätverk på den nationella nivån kan i vissa fall lyckas bättre på EU-nivån, särskilt om man kan bygga allianser med

EU-institutionerna och med företrädare för samma typ av intressen i andra länder.

Kvinnorörelsen anses ha lyckats väl med att skapa nära kontakter med delar av kommissionen, samt att utnyttja de juridiska arenorna för att driva sina frågor. Paraplyorganisationen European Women's Lobby finansieras till stor del av kommissionen och har numera en relativt utpräglad korporativ ställning (Strid 2010). Kvinnoorganisationer har också i flera länder, inte minst Irland och Storbritannien, lyckats utnyttja EU-lagstiftningen till att tvinga fram förändringar i nationell lagstiftning (Pollack 1997).

Baksidan av att EU erbjuder många öppna kanaler för lobbyister är att det samtidigt finns många så kallade vetopunkter i systemet, det vill säga institutioner och aktörer som kan bromsa eller stoppa ett förslag. Normalt är det lättare i alla politiska system att försvara *status quo* – den befintliga politiken – än att skapa förändring. *Status quo* är ofta frukten av tidigare maktkamper mellan olika intressen och för att en förändring ska äga rum måste ny mobilisering ske, nya intressekoalitioner skapas och institutionella trögheter ruckas på. I ett maktodelnings- och flernivåsystem som EU är det särskilt svårt att förändra den befintliga politiken (Scharpf 1988). Om man väl har lyckats fatta beslut om ny lagstiftning inom EU, får man därför ofta leva med det lång tid framöver.

En undersökning av 82 olika lobbyaktörer i EU visade att nästan alla medborgargrupper och diffusa intressen som ingick i undersökningen lobbade för någon typ av förändring, medan bara ungefär hälften av näringslivsintressena gjorde detsamma (Mahoney 2008). Att befinna sig på den sida i konflikten som försvarar *status quo* är en stor fördel, som näringslivet oftare åtnjuter än medborgargrupper.

Sammanfattningsvis finns det resultat som talar för att koalitionsbyggande och *venue-shopping* skapar möjligheter även för resurssvaga diffusa intressen att påverka. Exempel återfinns inom områden som miljöpolitik och kvinnors rättigheter. Jordbrukspolitiken däremot, utgör ett område där exempelvis miljö- och konsumentintressen inte har lyckats mobilisera en tillräckligt tung gemensam koalition mot näringslivsintressena. Betydelsen av att vara den som

kan bevaka *status quo* och dra nytta av systemets trögheter är också tydlig på jordbruksområdet.

Finansiella resurser är inte den enda typ av resurser som spelar roll för lobbyister. Stora företag som med sina investeringsbeslut kan påverka tillgången till arbetstillfällen i olika geografiska regioner kan utöva betydande inflytande utan att behöva lägga stora resurser på lobbying. Denna typ av strukturell makt kan vara svårare att utnyttja i EU än på nationell nivå. Det finns anledning att tro att beslutsfattandet i Bryssel är mindre känsligt för sysselsättningsargumentet än det är på nationell och lokal nivå, där förlusten av arbetstillfällen känns mer direkt. Ett företag som Volvo har en mycket stark röst i Göteborg och en betydande röst även i Stockholm, men blir en mindre spelare när besluten fattas i Bryssel.

Innehavandet av specifik expertis när det gäller effekter av olika policyförslag är en annan viktig resurs som inte alltid är relaterad till finansiella resurser. Organisationer med många medlemmar som kan mobiliseras och skapa bilden av en folkrörelse kan också ha fördelar, särskilt gentemot opinionskänsliga beslutsfattare. Lobbyister som företräder allmänt accepterade värden eller orättvist utsatta samhällsgrupper kan också spela på den extra moraliska legitimiteten.

När det gäller EU är det dock rimligt att tro att bristerna i den demokratiska infrastrukturen har betydelse för den senare typen av resurser. Ett politiskt system där beslutsfattarna är direkt beroende av vad väljarna anser om deras agerande, ger andra typer av incitament jämfört med ett system där förhållandet mellan väljare och beslutsfattare är mer indirekt och otydligt. Beslutsfattare som utsätts för tydligt demokratiskt ansvarsutkrävande och där det finns en mediestruktur som uppmanar till opinionsbildning, är sannolikt mer benägna att värdera den typ av legitimitet som diffusa intressen och utsatta samhällsgrupper bär. Samtidigt är man också sannolikt mer benägna att lyssna på företagens sysselsättningsargument.

MER DIREKTA KONTAKTER ÄN OPINIONSILDNING

Intressegruppsforskningen skiljer mellan *inside*- och *outside*-strategier för lobbyister (Kollman 1998). Det förra syftar på informella direkta kontakter mellan lobbyister och beslutsfattare. Det kan ske genom personliga möten, brev, uppvaktning av beslutsfattare, inbjudningar till beslutsfattarna att besöka verksamheten, och andra former för nätverkande som ger tillgång till och möjlighet att sprida information. *Outside*-strategier, å andra sidan, handlar om opinionsbildning, till exempel genom gräsrotsmobilisering, demonstrationer och aktioner, eller olika typer av mediestrategier som syftar till att påverka debatt och opinion.

Att EU skiljer sig från andra politiska system när det gäller förutläggningarna att bedriva *outside*-lobbying blir tydligt om man jämför med USA, men också med andra länder. Den främsta empiriska jämförelsen mellan lobbying i EU och USA visade att lobbyister i de två systemen arbetar på ungefär samma sätt i fråga om *inside*-strategier, men att *outside*-strategier var betydligt mindre vanliga i Bryssel än i Washington (Mahoney 2008). Betydelsen av avsaknaden av en stark offentlig sfär på europeisk nivå bekräftas även i intervjuer med lobbyingkonsulter. »Bryssel är inte lika penetrerat av daglig medial bevakning som Stockholm. Man kan ändra saker i Bryssel utan att i varje steg behöva ta hänsyn till den aktuella opinionen« (Sebastian Cederschiöld, lobbyist på JKL, intervjuad i Fokus 8 juni 2009).

Opinionsbildning är ofta medborgargruppernas och de diffusa intressenas starkaste kort. Att sådana strategier fungerar sämre i EU är till nackdel för dessa intressen och begränsar graden av pluralism. Ett politiskt system som saknar både starka band till väljarkåren och en offentlig arena som kan användas för att mobilisera deltagande ifrån olika grupper har lättare att utveckla slutna policynätverk mellan beslutsfattare och ett fåtal närmast berörda organisationer.

KOMPROMISSER OCH DELAT INFLYTANDE

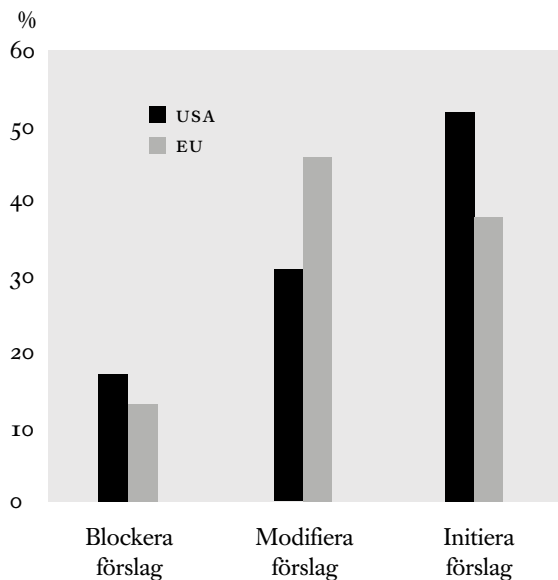
Möjligen är bristen på öppenhet och mediebevaktning en del av förklaringen till att EU trots den relativt höga graden av pluralistisk konkurrens präglas av en stark konsensusnorm. Kompromissande underlättas av att politiska konflikter inte blåses upp i offentligheten. Att konsensuskulturen i EU påverkar lobbyisternas agerande och möjligheter till inflytande är tydligt i forskningen. »Alla analytiker tycks ense om att lobbying i EU är mindre konfrontativt och mer konsensusorienterat än lobbying i USA«, enligt en översiktsartikel (Woll 2006:457).

En intervjuad lobbyingkonsult säger att »det är stor skillnad mellan amerikanska företag och europeiska. Den amerikanska instinkten är att man skall kalla in jurister, fighting spirit, som inte är lämpligt i Europa. Det är mer konsensus här, man skall inte vara bråkig. Man går in i en dialog snarare än en fight, man skall bidra. I Washington kan du driva ett public affairs case som en fight där bäste man vinner, i Europa fungerar det inte så. De flesta amerikanska företag som är etablerade i Europa har lärt sig detta nu, men i en krissituation sitter det i ryggmärgen på dem« (Public Affairs-konsult citerad i Naurin 2007). Den jämförande undersökningen av lobbying i EU och USA visar att konsensussträvandena i EU avspeglar sig i lobbyisternas målsättningar (Mahoney 2008). Den vanligaste målsättningen för lobbyister i EU är att försöka modifiera förslag som redan står på dagordningen, medan amerikanska lobbyister är mer benägna att försöka blockera förslag eller initiera egna förslag (figur 4.5).

När kommissionen väl har lagt ett förslag är det mycket svårt att blockera detta totalt. Ytterst få lagstiftningsförslag dras tillbaka i sin helhet. Istället måste de lobbyister som inte är nöjda med kommissionens förslag inrikta sig på att försöka modifiera förslaget i önskad riktning. De gånger försök att blockera förslag förekommer i EU, handlar det framför allt om relativt specifika och smala frågor, snarare än breda, multidimensionella frågor.

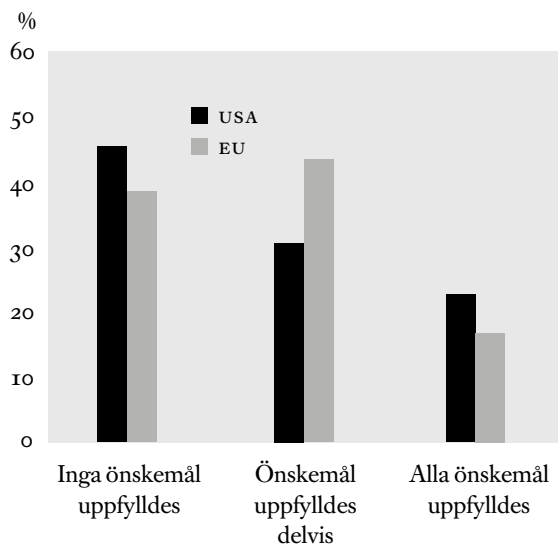
Fokuseringen på modifieringar och kompromisser leder också till att lobbyisterna i Bryssel oftare får igenom *en del* av sina målsättningar. De amerikanska lobbyisterna tenderar att i högre utsträck-

KAPITEL 4



FIGUR 4.5 Lobbyisternas målsättningar i EU respektive USA.

Källa: Mahoney 2008.



FIGUR 4.6 Hur väl lyckas lobbyisterna få igenom sina önskemål?

Källa: Mahoney 2008.

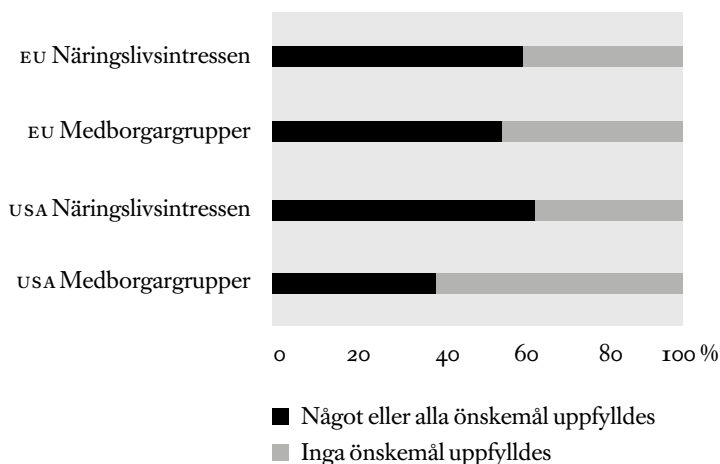
ning bli vinnare eller förlorare, som antingen får igenom sin vilja helt eller inte får igenom något alls av det man önskade (figur 4.6).

Lika intressant som jämförelsen med USA är att notera de absoluta siffrorna i figur 4.6. En stor minoritet av lobbyisterna, 39 procent i EU, får inte igenom några av sina önskemål, medan endast en liten andel, 17 procent i EU, får igenom allt det de önskar. I EU blir det sällan precis som lobbyisterna vill, för att återknyta till *Aftonbladets* artikelrubrik.

Ju smalare intresseområde de verkar inom, desto större chans har lobbyisterna att få igenom sina krav. Detta mönster finns i både USA och EU, men är något starkare i EU. I små nischfrågor, som lobbyisten är relativt ensam om att driva, brukar man ha större möjligheter att nå framgång. När slutna policynätverk öppnas upp och politiseras minskar möjligheterna för enskilda lobbyister att kontrollera beslutsfattarna. När en sådan politisering sker i EU och olika sidor mobiliseras mot varandra, brukar resultatet bli någon typ av kompromiss.

Undersökningen av lobbying i EU och USA finner heller inget tydligt samband mellan storleken på de finansiella resurser som aktörerna lägger ner på lobbying och hur väl de når sina målsättningar (Mahoney 2008). Vilken typ av organisation man företräder verkar däremot spela viss roll, men mindre i EU än i USA. Näringslivsintressena är marginellt mer framgångsrika än medborgargrupperna. 61 procent av näringslivsorganisationerna och 56 procent av medborgargrupperna i EU fick igenom något eller alla av sina mål. Skillnaderna är större i USA där 60 procent av näringslivsorganisationerna lyckades, men bara 40 procent av medborgargrupperna (figur 4.7).

EU har vissa särdrag som missgynnar resurssvaga diffusa allmänintressen. Det gäller framför allt de finansiella resurser som krävs för att orientera sig i det komplexa flernivåsystemet, avsaknaden av en offentlig arena för opinionsbildning, samt den indirekta kopplingen mellan viktiga EU-institutioner och medborgarna. Svårigheterna att skapa förändring jämfört med att försvara den rådande ordningen ligger också oftare medborgargrupper än näringslivsintressen i fatet. Samtidigt kan mångfalden av institutioner och aktörer ge grupper



FIGUR 4.7 Vilka intressen lyckas bäst få igenom sina önskemål?

Källa: Mahoney 2008.

som är svaga på en arena flera alternativa ingångar till systemet och möjligheter till koalitionsbyggande. Bristen på demokratisk legitimitet har också gjort att kommissionen i allt högre utsträckning försökt bredda sitt urval av organisationer som konsulteras.

Konsensuskulturen i EU påverkar alla lobbyisters agerande och möjligheter till inflytande. De politiska konflikterna slutar oftast med någon typ av kompromiss. Störst chans att lyckas få igenom alla önskemål har de sektorsspecifika lobbyisterna i de fall då graden av publicitet och antalet inblandade aktörer är lågt, såsom periodvis har varit fallet inom jordbrukspolitiken.

Slutsatser

Bryssel är en av världens lobbyisttätaste städer. Antalet intresseorganisationer som finns representerade har vuxit stadigt i takt med att EU:s beslutsmyndighet har stärkts. De organiserade intressena spelar idag en central roll för utformandet av EU:s lagstiftning. Men det betyder

inte att det alltid blir som lobbyisterna vill. Att mäta inflytande är svårt, men den forskning som finns pekar på att det är ovanligt att något enstaka intresse dominerar ett politikområde.

Det viktigaste skälet till att få lobbyister kan få sin vilja igenom är att konkurrensen oftast är hård. Det komplexa maktodelnings- och flernivåsystemet i EU innehåller många ingångar för den som vill påverka. Intressekonflikter mellan EU-institutionerna och mellan medlemsstaterna, i kombination med den pluralistiska mångfalden av organiserade intressen som mobiliserats i Bryssel, gör att det ofta går att finna allierade. Koalitionsbyggande kan delvis kompensera för enskilda aktörers svagheter. För den enskilde lobbyisten är det viktigaste för utgången inte hur stora politiska och ekonomiska maktresurser man själv har, utan vilken styrka den samlade koalitionen man tillhör har.

En annan faktor som bidrar till att det sällan blir precis som enskilda lobbyister vill är EU-institutionernas vana att kompromissa, snarare än att skapa tydliga vinnare och förlorare. Lobbyisterna måste anpassa sig till detta och formulera sina positioner med hänsyn tagen till de övriga aktörer som är engagerade. Det betyder att den som konsekvent väljer att föra fram sina önskepositioner, även när dessa ligger långt ifrån övrigas positioner, riskerar att inte bli lyssnad till. Men det betyder också att den som gör sin röst hörd har relativt goda möjligheter att åtminstone någon hänsyn tas till ens önskemål och synpunkter.

För att göra sin röst hörd krävs närvaro. De källor som finns tillgängliga visar att de flesta lobbyister i Bryssel arbetar för någon typ av näringslivsintresse, och att de stora medlemsstaternas intresseorganisationer har flest lobbyister på plats. En konsekvens av konkurrensen, koalitionsbyggandet och kompromisskulturen i EU är dock att näringslivsintressenas ekonomiska och numerära dominans inte automatiskt överförs i politisk dominans. Flera av de undersökningar som redovisats här pekar på att diffusa och mindre ekonomiskt starka intressen inte nödvändigtvis behöver vara mindre framgångsrika.

I vissa fall, som handelspolitiken, har dock medborgargrupper

haft svårt att konkurrera med de sektorsspecifika näringslivsintressena. Det faktum att medborgargrupper oftare än näringslivets organisationer lobbyar för förändring av befintlig policy är också till nackdel för de förra, särskilt mot bakgrund av EU:s relativa tröghet och starka drag av maktindelning. Dessutom saknar EU en effektiv arena för opinionsbildning och *outside*-lobbying, vilket normalt är ett viktigt instrument för medborgargrupper.

Specifika näringslivsintressen lyckas mobilisera fler lobbyister och mer resurser till lobbyverksamhet än diffusa allmänintressen. Vi vet att det gäller i EU liksom i andra demokratiska politiska system. Samtidigt tvingas vi konstatera att det är svårt att få fram säkra uppgifter om vilka lobbyisterna i Bryssel är och hur mycket finansiella resurser de lägger på lobbying, trots att transparens i fråga om lobbying i EU diskuterats i många år. Ett trovärdigt obligatoriskt register hade kunnat bidra till att avmystifiera lobbyverksamheten, underlätta för forskningen och öka förståelsen av företeelsen lobbying bland medborgarna.

5:

Makten i EU

Denna rapport har undersökt makt och inflytande i EU. Var finns makten i EU idag, efter Lissabonfördraget och östutvidgningen? Är makten i EU koncentrerad till ett fåtal aktörer och institutioner, med förutsättningar för ledarskap, eller spridd över ett flertal? Speglar inflytandemönster den formella regleringen av makt i EU:s fördrag, eller finns det informella maktkällor och maktcentrum? I detta avslutande kapitel summerar vi rapportens slutsatser och diskuterar innebörden för svenska offentliga och privata aktörers inflytandemöjligheter i Bryssel.

Maktens geografi efter Lissabon

Drygt ett år efter att Lissabonfördraget trädde ikraft och sju år efter att östutvidgningen inleddes framträder med allt större tydlighet ett delvis nytt maktmönster i EU. Liksom tidigare i EU:s historia har förändringar i organisationens grundlag, sammansättning och omvärld bidragit till att förskjuta makten, till fördel för vissa aktörer och till nackdel för andra. I stor utsträckning bidrar de senaste årens utveckling till att förstärka långsiktiga utvecklingstrender i EU. I framtiden finns det mycket som talar för att 2000-talet kommer att ihågkom-

mas och identifieras som en period i EU:s historia då övergången till en ny maktkonstellation i EU befästes.

I relationerna mellan EU:s institutioner är det tydligaste draget den fortsatta förskjutningen av makt från kommissionen och ministerrådet till Europeiska rådet och Europaparlamentet. Kommissionen har i sin centrala roll som initiativtagare förlorat mark till Europeiska rådet, som förstärkts som institution genom Lissabonfördraget och i allt högre utsträckning kommit att forma EU:s politiska dagordning. Ministerrådet har fortsatt att förlora makt till Europaparlamentet, som numera väger lika tungt som lagstiftare i nästan alla frågor, men också till Europeiska rådet, som tagit sig beslutsmakt i allt fler frågor. Dessa förändringar understryker två centrala utvecklingstrender i EU:s politiska system: en tilltagande parlamentarisering, genom att kommissionen som verkställande organ i ökad utsträckning ansvarar inför ett allt mäktigare Europaparlament, och en samtidig presidentialisering, genom att Europeiska rådet och dess nya ordförande tar ett allt fastare grepp om det politiska initiativet i EU. Tillsammans medför dessa trender att EU i allt större utsträckning, i sin kombination av parlamentarism och presidentialism, påminner om ett semipresidentiellt politiskt system. Semipresidentiella system utmärks av att de förenar en parlamentariskt ansvarig regering och direktvald president i betydande maktställning, med Frankrike, Ryssland och Finland som framträdande exempel.

I maktkampen mellan EU:s medlemsstater har det skett en tydlig förskjutning till fördel för EU:s stora medlemsstater, såväl formellt som informellt. Formellt kommer de stora länderna att väga betydligt tyngre, enskilt och som grupp, när Lissabonfördragets nya röstningsregler träder ikraft 2014. Jämfört med Nicefördraget nära fördubblas Tysklands röstmakt. De stora medlemsstaterna gynnas också av förstärkningen av Europeiska rådet, som lämnar större utrymme för de stora länderna att hävda sin rätt utan de begränsningar som inblandningen av EU:s överstatliga institutioner innebär i den sedvanliga lagstiftningsproceduren. Samtidigt har små och medelstora länder mist det roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet som en viktig, kontinuerligt återkommande, maktresurs. Även in-

formellt har det skett en ökad koncentration av makt till EU:s stora medlemsländer, som svarat på hotet om urvattnat inflytande i utvidgningens spår med ökad koordinering och koalitionsbyggande sinsemellan. Den tysk-franska alliansen har sprungit till liv igen och den form av »stormaktsdirektorat« som i alla år fruktats inom EU har stillsamt blivit verklighet genom möten i EU:s eget G6 (Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien och Polen).

Intressegruppernas närvaro i Bryssel har stadigt ökat med tiden, i takt med att allt mer makt förflyttats från medlemsstaterna till EU. Historiskt har det funnits en överrepresentation av näringslivsintressen bland lobbyorganisationerna i EU, och nya data visar att den ojämlikheten består. EU:s stora medlemsstater dominerar klart som ursprungsland för intressegrupperna i Bryssel, med USA på en intressant fjärde plats. Medan det är svårt att avgöra om lobbyisternas inflytande i Bryssel generellt har ökat över tid, framgår det tydligt av forskning att dessa ytterst sällan – och mer sällan än i USA – får igenom allt de önskar som en följd av sin påtryckningsverksamhet. Vidare får medborgarintressen som grupp oftare igenom sina önskemål i EU än i USA, delvis på grund av den utvecklade konsensusnormen i europeiskt beslutsfattande.

Svaret på frågan om vem som har makt i EU beror emellertid också på det specifika politikområdet. Den generella bilden vad avser formell och informell makt för institutioner, medlemsstater och intressegrupper rymmer betydande variation mellan olika politikområden. Skillnader i maktens konstellation mellan den inre marknaden och utrikes- och säkerhetspolitik kan tjäna som illustration. Det första området präglas av en central roll för kommissionen i initieringen och övervakningen av lagstiftning; gemensamt beslutsfattande av parlamentet och ministerrådet; inflytande för EU-domstolen i bevakandet av de fyra friheterna; lägre profil hos Europeiska rådet inom detta väletablerade gemenskapsområde; tung vikt för Tyskland på grund av dess marknadsstorlek; nya allierade för Storbritannien bland de öst- och centraleuropeiska länderna i kampen för avreglering; och intensivt mobiliserade näringslivsintressen. Utrikes- och säkerhetspolitiken, å andra sidan, utmärks av en central

position för EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, med säte i både kommissionen och ministerrådet; avsaknaden av en formell roll för både parlamentet och domstolen; tydligt intresse hos Europeiska rådet att lägga fast EU:s linje i avgörande frågor; särskild tyngd för Frankrike och Storbritannien, i kraft av överlägsna militära resurser och internationella stormaktsambitioner; samt begränsad uppmärksamhet från intressegrupper, och när det förekommer, främst från NGOs.

Ledarlöst EU på gott och ont

Det är en vanlig förekommande bild i debatt och medier att makten i EU i någon form skulle vara koncentrerad – hos en institution (Europeiska rådet), en medlemsstat (Tyskland) eller en grupp organiserade intressen (näringslivet). På samma vis förekommer inte sällan uttryck som att »EU föreslår...« eller »EU beslutar...«, vilket leder tankarna till enhetlighet och maktkoncentration. Den här rapporten visar att detta är en djupt vilseledande bild. Makten i EU är snarare delad mellan, eller spridd över, en mångfald institutioner, medlemsstater och samhällsintressen. En konsekvens av detta är sämre förutsättningar för ledarskap i EU jämfört med politiska system med en högre grad av maktkoncentration. Tydligt ledarskap i EU är ofta efterfrågat, men sällan förekommande, trots många kandidater. »Bristen på ledarskap EU:s största problem«, slår krönikören Rolf Gustavsson fast i *Svenska Dagbladet* (21 juli 2007), medan Oxfam provocativt ställer sig frågan: »EU leadership or losership?«

Orsaken till de svaga förutsättningarna för kraftfullt ledarskap är i första hand institutionell. Som politiskt system är EU präglad av principer om horisontell maktindelning mellan den lagstiftande, verkställande och dömande makten, samt vertikal maktindelning mellan EU-nivån och medlemsstatsnivån. EU påminner i det avseendet om USA och andra federala politiska system med *checks and balances* och konstitutionell reglering av institutioners och beslutsnivåers maktbefogenheter. Maktindelningen mellan EU-institutionerna har i högsta

grad varit avsiktlig ända sedan etablerandet av dessa genom kol- och stålunionen. På samma vis har medlemsstaterna avundsjukt bevakat sina formella maktresurser vid omförhandlingar av fördragen. Vissa institutioner, som det roterande ordförandeskapet, är i sin blotta utformning en reflektion av önskan att sprida, snarare än koncentrera, makten bland medlemsstaterna. EU:s öppenhet gentemot olika samhällsintressen understryker denna bild, då dessa relationer präglas av en pluralistisk konkurrens mellan olika intressegrupper, snarare än en korporativ maktkoncentration hos ett fåtal intressegrupper. Vissa politiska aktörer på vissa områden har vid vissa tidpunkter haft möjlighet att i större utsträckning påverka utvecklingen av EU, men ingen har varit i position att erbjuda permanent ledarskap.

I de fall där någon aktör förmått ta på sig ledarrollen har detta som regel mötts av kritik eller motåtgärder. Politiska aktörer i EU tillåter inte någon att dominera i den utsträckning och med den kontinuitet som krävs för ett stabilt ledarskap. Som en aktuell studie av ledarskap i EU summerar: »Det finns alltför många möjliga ledare och alltför få följare« (Hayward 2008, s. vi). Kommissionen utgjorde en stark förändringskraft under andra halvan av 1980-talet och den första halvan under 1990-talet, under Jacques Delors dynamiska ledning, men försvagades därefter avsiktligt av medlemsstaterna genom utnämningar av svaga ordförande och en framflyttad position för Europeiska rådet. Förslaget om att ersätta det roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet med en permanent ordförande möttes av starkt motstånd från EU:s små och medelstora länder och föranledde en viss uttunning av positionens befogenheter. Den fransk-tyska alliansens benägenhet att förförhandla centrala beslut i EU väcker ofta betydande förtret hos andra medlemsländer, under det senaste året i form av skarp kritik mot Tysklands och Frankrikes överenskommelser om EU:s finansiella krishanteringsmekanism och en pakt för tillväxt och konkurrens. EU:s nya höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, Catherine Ashton, har sedan hon tillträdde i december 2009 i praktiken getts få möjligheter att leda EU:s samlade utrikespolitik, i konkurrensen med medlemsstaternas stats- och utrikesministrar.

Maktens spridning inom EU har eventuellt negativa konsekvenser för unionens interna beslutsförmåga och externa politiska tyngd. En ökad maktkoncentration hade kunnat bidra till ett mer tidseffektivt beslutsfattande och en mer enhetlig respons på händelser i omvärlden. Dagens system har emellertid fördelar för demokratin och legitimiteten. Maktindelning kan ses ha positiva demokratiska konsekvenser, eftersom den möjliggör för fler aktörer att vara delaktiga i beslut som berör dem och den reducerar risken för maktfullkomlighet och maktmissbruk. De politiska ansträngningarna för att undvika maktkoncentration, och de kritiska reaktionerna på spridda uttryck för detta, tyder på att legitimiteten hos permanent ledarskap i EU skulle vara svag.

Formell och informell makt

En central målsättning i det konstitutionella reformarbete som så småningom ledde fram till Lissabonfördraget var att åstadkomma en grundlag för EU som i större utsträckning än tidigare speglade den reella politiken och maktfördelningen i unionen. Vi kan konstatera att EU inte nådde hela vägen fram i denna ambition, även om Lissabonfördraget är ett steg framåt. Den formella beskrivningen av makt i EU:s fördrag skiljer sig på centrala punkter från den informella fördelningen av makt, som präglas av andra maktresurser, maktförhållanden och maktcentrum. EU:s grundlag efter Lissabonfördraget ger i den meningen en i flera delar missvisande bild av makten i EU. Skillnaden mellan formell och informell makt är emellertid inte ett särdrag för EU som politiskt system, utan något som EU delar med många nationella demokratier och internationella organisationer.

Vad avser EU:s institutioner, kan man konstatera att parlamentet och kommissionen har haft ett visst inflytande i EU:s fördragsändringsarbete, i kraft av sin demokratiska legitimitet och juridiska expertis, trots att de formellt sett inte har någon roll i denna process. På samma vis har parlamentet en informellt mer framträdande roll i utrikes- och säkerhetspolitik än vad fördragen ger anledning att för-

vänta. Europeiska rådet har under senare år befast sin position som den primära arenan för centrala politiska och ekonomiska beslut i EU, trots att dess formella makt inskränker sig till allmänt strategiskt ledarskap och beslutsrätt på endast ett fåtal områden. Inom EU:s institutioner generellt finns det efter östutvidgningen en tydlig tendens till centralisering av makten till aktörer i samordnings- och ledarskapsfunktioner, vilket reflekterar det ökade behovet av styrning i ett utvidgat och mer heterogent EU, snarare än formella förändringar.

Bland medlemsstaterna har den fransk-tyska alliansen lyckats uppnå ett större inflytande än vad dessa länders gemensamma röstetal föreskriver, i kraft av en vilja att ingå kompromisser i centrala frågor som överbryggat existerande konfliktlinjer. De stora ländernas informella grepp om EU stärks även av en allt tydligare utveckling efter östutvidgningen mot utarbetandet av för-överenskommelser inom en mindre grupp medlemsstater, ledda av ordförandeskapet. De små och medelstora länderna är emellertid inte hjälplösa, utan EU:s historia och senare års politiska händelser ger många exempel på hur dessa lyckats slå ur underläge i kraft av noggranna förberedelser, politiskt engagemang, hård prioritering, sakfrågeexpertis och koalitionsbyggande. Erfarenheten visar också att de individer som företräder medlemsstaterna kan fungera både som »flöten« (Juncker) och »sänken« (Berlusconi) i förhållande till ländernas formella förutsättningar.

De formella arenorna för intressegrupper i EU är Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, men i praktiken har dessa organ mycket begränsad betydelse. De två kommittéerna omfattar inte hela spektrumet av intressen och har bara en rådgivande roll i EU:s politiska process. Informell lobbying är alltså det centrala arbetssättet för intressegrupper i Europa. Med få undantag, som den sociala dialogen, erbjuder EU:s politiska institutioner inga formella kanaler för intressegruppers medverkan. Däremot är de i varierande utsträckning öppna för information, argument och påtryckningar från intressegrupper av olika schatteringar. Kommissionen har under det senaste decenniet, genom sin vitbok om styrelseformer i EU och införandet av ett frivilligt lobbyistregister, försökt öka öppen-

heten kring intressegruppers deltagande i EU, men alltså är det en form av makt som i stort förblir informell till sin natur.

Det formella ansvaret för centrala delar av politiken i EU vilar hos nationella och europeiska politiker i medlemsstaternas regeringar, ministerrådet, Europeiska rådet och Europaparlamentet. En viktig informell aspekt av EU:s politiska process är emellertid den framskjutna rollen för tjänstemän inom dessa demokratiskt styrda eller dominerade institutioner. På nationell nivå sker en avgörande del av utformningen av svensk, tysk eller brittisk EU-politik av ländernas respektive EU-förvaltningar, med ofta bristfällig styrning från den politiska nivån. På EU-nivå har rådets sekretariat, Europeiska rådets permanenta ordförande och nya sekretariat, samt Europaparlamentets centrala tjänstemän avgörande roller – för att inte tala om betydelsen av de helt tjänstemannastyrda organisationerna kommissionen, domstolen och ECB. Den ofta tekniska och juridiska materian i EU-politiken, skänker tjänstemännen betydande inflytande, i kraft av expertis och informationsövertag.

Skillnaden mellan formell och informell makt utgör ett potentiellt demokratiproblem. Till skillnad från den formella makten, är den informella inte resultatet av demokratiskt förankrade beslut om den politiska organiseringen av EU. Vidare är den informella makten per definition mindre transparent och dess utövare svårare att ställa till svars för de beslut som fattas. Hur ska man som medborgare förhålla sig till att EU:s institutioner och medlemsstater utövar inflytande i en utsträckning som skiljer sig från vad våra valda företrädare fastslagit i EU:s fördrag? Hur kan man som medborgare få insyn i intressegruppers verksamhet och utkräva ansvar av dessa, i de fall där deras påtryckningar påverkat politiska beslut? Hur ska man som medborgare se på det faktum att aktörer utan någon som helst demokratisk förankring i EU, som offentliga och privata aktörer från USA, Ryssland, Norge och Schweiz, inverkar på EU:s formella beslutsautonomi?

Skillnaden mellan formell och informell makt är emellertid på många sätt ofrånkomlig. Till del utgör den resultatet av att fördragen ständigt befinner sig ett steg efter, genom att kodifiera vad som i flera fall redan blivit etablerad praktik. Europeiska rådets allt tyngre roll,

på bekostnad av ministerrådet och kommissionen, är ett exempel på detta. Men skillnaden mellan formell och informell makt är också i väsentliga delar ett utslag för att det vore politiskt oacceptabelt att regelfästa den informella makten. Det må vara att Tyskland och Frankrike i perioder utövat mer inflytande än andra länder även när beslut fattats enhälligt, men få skulle se det som önskvärt att detta politiska övertag förankrades formellt. Omvänt må det vara att Italien i stort inte varit förmöget att utöva det inflytande som står i paritet med dess förutsättningar, men få skulle föreslå att denna maktimpotens traktatfästs.

Det område där en formell reglering av den informella makten är mest aktuell är intressegruppers deltagande och inflytande, där EU till skillnad från en del andra nationella politiska system och internationella organisationer saknar ackrediteringsprocedurer eller obligatoriska lobbyistregister. Men en reglering skulle i detta fall inte primärt syfta till att kodifiera befintliga maktförhållanden bland organiserade intressen, med det försteg som koncentrerade näringslivsintressen har framför diffusa medborgarintressen, utan till att öka transparensen i dessas samverkan.

Strategier för att påverka och granska makten

Vad innebär maktens fördelning och natur i EU för svenska offentliga och privata aktörers förutsättningar att hävda sig i Bryssel? Hur kan ett litet land som Sverige kompensera för sin formella och strukturella svaghet? Vilka strategier maximerar svenska intressegruppers möjligheter till inflytande i EU:s policyprocess? Vad innebär EU:s nya maktcentrum för mediernas granskning av makten i Europa? Vi avslutar rapporten med att peka på centrala implikationer av makten i EU för tre olika former av aktörer: den svenska regeringen, svenska intressegrupper och svenska medier.

SVERIGES REGERING:

TRE STRATEGIER FÖR INFLYTANDE

Forskning och erfarenhet visar att små och medelstora länder i EU ibland lyckas utöva mer inflytande än vad deras förutsättningar leder oss att förvänta. Men inte alla små och medelstora länder är lika aktiva i förhandlingar i EU, och inte alla små och medelstora länder som är aktiva är lika framgångsrika. För små och medelstora länder med ambition att påverka EU är tre strategier särskilt viktiga:

Prioritera hårt mellan olika sakfrågor. Små och medelstora länder har inte råd att driva nationella intressen i alla sakfrågor, utan behöver koncentrera sina ansträngningar. Hård prioritering tillåter den lilla medlemsstaten att fokusera knappa resurser, att noggrant förbereda politiska instruktioner och strategier samt att förmedla övertygelse och bestämdhet gentemot omvärlden. I den mån prioriteringen är knuten till starka inhemska krav i opinionen, utgör detta oftast en källa till styrka, som kan omsättas till inflytande om den vinner andras förståelse. Prioritering underlättar också byteshandel med andra medlemsstater, vars stöd man kan vinna i en prioriterad fråga i utbyte mot eftergifter i en lägre prioriterad fråga. Områden där Sverige har stor trovärdighet inom EU är välfärdsfrågor, miljöfrågor och EU:s utvidgningsprocess, men numera också ekonomisk politik.

Var aktiv – framför allt mot EU:s nya maktcentrum. Forskning visar att små och medelstora länder som är aktiva i den politiska processen genom förslag, påtryckningar, medling och koalitionsbyggande har betydligt bättre utsikter att lyckas få gehör för sina intressen än länder som är mindre aktiva. För regeringar förblir ministerrådet den naturliga arenan, men den regering som koncentrerar all sin kraft där, begår ett strategiskt misstag. Kommissionen är som exklusiv källa till nya lagförslag alltså ett centralt organ att söka påverka. Men framför allt bör mer tid, resurser och ansträngningar läggas på inflytande över och inom vinnarna i det senaste decenniets politiska utveckling i EU: Europaparlamentet och Europeiska rådet. Av samma anledning är det avgörande för Sverige att försöka förutse,

bemanna och påverka framtidens maktcentrum i EU, som EU:s nya utrikestjänst och Europeiska rådets växande egna förvaltning.

Bygg strategiska koalitioner. Små och medelstora länder måste söka alla tillgängliga koalitioner för att uppnå inflytande, däribland partipolitiska nätverk, traditionella ländersammanslutningar och sakfrågespecifika grupperingar. Forskning visar att Sverige i detta sammanhang är en ofta efterfrågad samarbetspartner. En delvis ny utmaning är emellertid den ökade tendensen bland EU:s stora medlemsstater att kortsluta traditionella koalitionsbyggnadsprocesser genom föröverenskommelser. För ett litet eller medelstort land, som inte själv har tillträde till detta exklusiva bord, är strategiska allianser med EU:s allt mäktigare stora medlemsstater en väg undan marginalisering. Men även allianser med traditionella maktcentrum, som kommissionen och det roterande ordförandeskapet, kan ge utdelning utöver Sveriges begränsade formella röststyrka.

SVENSKA INTRESSEGRUPPER:

TRE STRATEGIER FÖR PÅVERKAN

Alla lobbyisters mål är att påverka de beslut som fattas i Bryssel, helst genom närvaro och uppvaktning i alla led i den politiska processen. Men inte alla intressegrupper har samma förutsättningar att mobilisera på EU-nivå, och inte alla intressegrupper som är mobiliserade är lika lyckosamma i försöken att påverka beslutsfattare. Av särskild vikt för lobbyister, särskilt de som företräder svaga och diffusa intressen, är tre strategier:

Lyft blicken från det egna särintresset. Den pluralistiska konkurrensen i kombination med den starka konsensuskulturen i EU gör argument som enbart framhåller de egna intressena eller värderingarna, utan hänsyn till andra aktörers situation, till svaga argument. Framgångsrika lobbyister utmärks av att de lyckas koppla sina egna målsättningar till förslag som framstår som rimliga kompromisslösningar på de europeiska politiska problem som beslutsfattarna försöker lösa.

Samtidigt är det viktigt att kunna anpassa argumentationen till den mottagare man vänder sig. Vanligtvis är kommissionen mer intresserad av teknisk expertis än Europaparlamentet, som i sin tur är mer intresserad av argument som hänvisar till medborgaropinion. Lobbying gentemot Europeiska rådet eller medlemsstaternas permanenta representationer i ministerrådet, å andra sidan, kräver att man tar hänsyn till nationella intressen.

Uppmärksamma EU:s nya maktcentrum. Medan kommissionen (som källa till formella lagstiftningsinitiativ) och ministerrådet (som det primära beslutsorganet historiskt sett) av tradition stått i centrum för politiska påtryckningar, borde svenska lobbyister hädanefter lägga mer kraft och resurser på att istället påverka Europaparlamentet och Europeiska rådet. En realpolitisk analys av makten i Europa visar också att även intressen med svenskt ursprung kan ha mest att vinna på att uppvakta regeringarna i de länder med störst inflytande över de politiska besluten – de sex stora – snarare än att koncentrera sig på Rosenbad.

Bygg koalitioner med likasinnade intressen. För intressegrupper, liksom för stater, är koalitioner en avgörande väg till inflytande i EU. Forskning visar att strukturellt starka intressegrupper, med få koalitionsparter, kan ha små möjligheter att påverka, medan strukturellt svaga intressegrupper, som medverkar i en större koalition, kan ha stor inflytandepotential. Med koalitioner avses i detta sammanhang inte enbart likasinnade intressen från andra länder, utan också mer okonventionella allianser med intressegrupper på den traditionella motståndarsidan, som i fallet med miljörörelsens allians med miljövänlig industri och likasinnade intressen inom kommissionen och Europaparlamentet.

SVENSKA MEDIER: TRE GRANSKNINGSUPPDRAG

Medierna har ett centralt demokratiskt uppdrag att bevaka makten – även den europeiska. Sveriges inträde i EU 1995 innebar att den politiska makten i många frågor som tidigare avgjorts nationellt överflyttades till de gemensamma institutionerna i EU, även för svensk del. För svenska medier innebar detta ett mer komplext demokratiskt uppdrag, men inte mindre viktigt, då avsaknaden av reellt europeiska medier innebär att uppgiften att granska makten i EU företrädesvis faller på nationellt baserade medier. Rapportens resultat ger i denna anda upphov till tre uppmaningar till svenska medier.

Granska EU:s nya maktcentrum. Den politiska utvecklingen har kommit ikapp mediernas traditionella upptagenhet med Europeiska rådets toppmöten, som med tiden utvecklats från politisk cirkus till institutionaliserat beslutsfattande på högsta nivå. Men att företrädesvis belysa verksamheten i Europaparlamentet en månad vart femte år, inför valen till församlingen, är att göra de europeiska medborgarna en demokratisk otjänst. I ett läge där Europaparlamentet väger lika tungt som 27 medlemsregeringar i ministerrådet i närmast alla politiska frågor, kräver församlingen en systematisk och kontinuerlig granskning.

Granska lobbyisterna. Att identifiera lobbyisterna i EU är svårt, och att mäta deras inflytande ännu svårare. Men att de påverkar europeiska beslutsfattare, utifrån ojämnt fördelade resurser, står bortom allt tvivel. Likväl är detta en kategori aktörer som väldigt sällan uppmärksammas i medierna – och som när så sker oftast framställs som storindustrins hejdukar. Medan näringslivsorganisationer alltså dominerar bland intressegrupperna i EU, både i antal och resurser, skulle en viktig utgångspunkt för en granskning av lobbyisternas makt vara den mångfald aktörer och intressen som numera försöker påverka EU genom påtryckningar och opinionsbildning.

Granska tjänstemannamakten. Makten i EU vilar delvis hos demokratiskt valda företrädare i Europeiska rådet, ministerrådet och Europaparlamentet, men också hos de tjänstemän som tjänar dessa politiska institutioner eller de oberoende institutionerna kommissionen, EU-domstolen och ECB. En konsekvens av den politiska utvecklingen under senare år, med en stor utvidgning av antalet medlemsländer och ett nytt fördrag, är en allt större koncentration av makt hos koordinerande tjänstemannafunktioner i kommissionen (ordföranden och generalsekretariatet), parlamentet (centrala tjänstemän), ministerrådet (sekretariatet) och Europeiska rådet (permanent ordföranden och dennes sekretariat). Att syna dessa dolda makthavares roller och inflytande i EU:s politiska system är en alltmer angelägen uppgift för svenska och europeiska medier.

Referenser

- Achen, Christopher H. (2006) Institutional Realism and Bargaining Models. I *The European Union Decides*, redigerad av Robert Thomson, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen och Thomas König. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alter, Karen A. (2009) The European Court's Political Power Across Time and Space. Northwestern University School of Law, Law and Economics, No. 09-03.
- Alter-EU (2010) Petlooonies and Other Distortions. Why the EU Lobby Register Needs Fixing! ALTER-EU Briefing Note, October 2010.
- Arregui, Javier och Robert Thomson (2009) States' Bargaining Success in the European Union. *Journal of European Public Policy* 16(5): 655-676.
- Arter, David (2000) Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'. *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-697.
- Bachrach, Peter och Morton S. Baratz (1962) Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56: 947-52.
- Bailer, Stefanie (2006) The Dimensions of Power in the European Union. *Comparative European Politics* 4(4): 355-378.
- Bailer, Stefanie och Gerald Schneider (2006) Nash versus Schelling? The Importance of Constraints in Legislative Bargaining. I *The European Union Decides*, redigerad av Robert Thompson, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen och Thomas König. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball och Beth L. Leech (2009) *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. och Bryan D. Jones, (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beach, Derek (2005) *The Dynamics of European Integration*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Benedetto, Giacomo (2005) Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs: The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament. *Journal of European Public Policy* 12: 67-88.

- Berg, Linda och Andrea Spehar (red.) (2011) *EU och välfärdens Europa. Familj, arbetsmarknad och migration*. Stockholm: Liber.
- Bouwen, Peter (2002) Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy* 9 (3):365–390.
- Bunse, Simone, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis (2005) *Is the Commission the Small Member States' Best Friend?* Swedish Institute for European Policy Studies 2005: 9.
- Bunse, Simone, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis (2007) Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention. I *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, Derek Beach och Colette Mazzucelli (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cederman, Lars-Erik och Gerald Schneider (1994) The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. *International Organization* 48(4): 633–662.
- CEPS, Egmont och EPC (2010) *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint CEPS, Egmont and EPC Study, September 2010.
- Conrad, Maximilian (2009) *Between Communication and Community. EU Constitution Making, a European Public Sphere and the (Un-)Likelihood of Transnational Debate*. Lund Political Studies 158, Lund University.
- Dahl, Robert A. (1957) The Concept of Power. *Behavioral Science* 2 (3): 201–215.
- Dann, Philipp (2003) European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy. *European Law Journal* 9 (5): 549–574.
- Daugbjerg, Carsten (2009) Sequencing in Public Policy: The Evolution of the CAP Over a Decade. *Journal of European Public Policy* 16 (3): 395–411.
- Daugbjerg, Carsten (1999) Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures. *Journal of Common Market Studies* 37 (3): 407–428.
- Dewost, Jean-Louis (1984) La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes. *Revue du Marché commun*, januari 1984, nr. 273: 31–34.
- Dijkstra, Hylke (2010) Explaining Variation in the Role of the EU Council Secretariat in First and Second Pillar Policy-Making. *Journal of European Public Policy* 17(4): 527–544.

- Duverger, Maurice (1980) A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* (8) 2: 165–87.
- Dür, Andreas och Dirk De Bièvre (2007) Inclusion Without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy* 27 (1): 79–101.
- Dür, Andreas (2008) Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics* 9 (4): 559–576.
- Eising, Reinhart (2007) The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? *Journal of European Public Policy* 14 (3): 384–403.
- Elazar, Daniel J. (2001) The United States and the European Union: Models for their Epochs. I *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Kalypso Nicolaidis och Robert Howse (red.). Oxford: Oxford University Press.
- ENA (2010) *The Authoritative Multimedia Reference on the History of European Integration*. Tillgänglig via <http://www.ena.lu>.
- Europaparlamentet och kommissionen (2010) Ramavtal om förbindelserna mellan Europaparlamentet och kommissionen, 9 februari 2010.
- Falkner, Gerda (1998) *EU Social Policy in the 1990s*. London: Routledge.
- Farrell, Henry och Adrienne Héritier (2003) Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance* 16: 577–600.
- George, Stephen (1998) *An Awkward Partner. Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Justin (2003) *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, Justin och Mark Aspinwall (1998) *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.
- Gustavsson, Rolf (2007) Bristen på ledarskap EU:s största problem. *Svenska Dagbladet* 21 juli 2007.
- Habeb, William Mark (1988) *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Hagemann, Sara och Julie De Clerck-Sachsse (2007) *Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. Center for European Policy Studies, Special Report, mars 2007.

- Hagemann, Sara (2008) Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006. I *Unveiling the Council of the European Union*, redigerad av Daniel Naurin och Helen Wallace. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hampson, Fen Osler (1995) *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona och Helen Wallace (2006) *The Council of Ministers*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hayward, Jack (2008) Preface. I *Leaderless Europe*, Jack Hayward (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Hermansson, Jörgen (1993) *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson och Per Ola Öberg (1999) *Av korporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999: 121.
- Hix, Simon (2002) *Why the EU Should Have a Single President and How She Should be Elected*. Rapport till Working Group on Democracy in the EU för the UK Cabinet Office, London, Oktober 2002.
- Hix, Simon (2005) *The Political System of the European Union*. London: Palgrave.
- Hix, Simon (2006) The European Union as a Polity (I). I *The Handbook of European Union Politics*, Knud Erik Jørgensen, Mark Pollack och Ben Rosamond (red.). London: Sage.
- Hosli, Madelaine (1996) Coalitions and Power: The Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34: 255–273.
- House of Lords (2006) Behind Closed Doors: The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm. House of Lords, European Committee, 40th Report of Session 2005–2006.
- Hug, Simon och Thomas König (2002) In View of Ratification. Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference. *International Organization* 56 (2): 447–476.
- Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack och Ben Rosamond (red.) (2006) *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.

- Kardasheva, Raya (2009) The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure. *Journal of Common Market Studies* 47: 385–409.
- Kietz, Daniela och Andreas Maurer (2007) The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements. *European Law Journal* 13 (1): 20–46.
- Klüber, Heike (2010) Lobbying Coalitions and Policy-Making: How Interest Groups can Shape Policy Formulation in the European Union. Papper förberett för presentation vid den 5:e Pan-europeiska konferensen om EU politik, Porto, 23–26 juni 2010.
- Köhler-Koch, Beate (2009) The Three Worlds of European Civil Society: What Role for Civil Society in What Kind of Europe? *Policy and Society* 28: 47–57.
- Kollman, Ken (1998) *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- König, Thomas och Dirk Junge (2008) Veto Player Theory and Consensus Behavior. I *Unveiling the Council of the European Union*, Daniel Naurin och Helen Wallace (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lewis, Jeffrey (1998) Is the »Hard Bargaining« Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. *Journal of Common Market Studies* 36 (4): 479–504.
- Lewis, Jeffrey (2005) The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. *International Organization*, 59(4): 937–971.
- Lewis, Jeffrey (2008) Strategic Bargaining, Norms and Deliberation. I *Unveiling the Council of the European Union*, Daniel Naurin och Helen Wallace (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lewis, Jeffrey (2010) How Institutional Environments Facilitate Co-operative Negotiation Styles in EU Decision-Making. *Journal of European Public Policy* 17(5): 648–664.
- Lijphart, Arendt (1992) Introduction. I *Parliamentary versus Presidential Government*, Arendt Lijphart (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Lindgren, Karl-Oskar och Thomas Persson (2011) *Participatory Governance in the European Union. Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* London: Routledge.

- Lord, Christopher (2005) Accountable and Legitimate? The EU's International Role. I *International Relations and the European Union*, Christopher Hill och Michael Smith (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Ludlow, Peter (2010) *Eurocomment Briefing Note*, nr. 7.7. Bryssel: Eurocomment.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Mahoney, Christine (2008) *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mamadouh, Virginie och Tapio Raunio (2003) The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation. *Journal of Common Market Studies*, 41 (2): 333–351.
- Mazey, Sonia (1995) The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women? *Public Administration* 73 (4): 591–609.
- Mazey, Sonia och Jeremy Richardson (1993) *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazzucelli, Colette, Ulrike Guérot och Almut Metz (2007) Cooperative Hegemon, Missing Engine or Improbable Core? Explaining French-German Influence in European Treaty Reform. I *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, redigerad av Derek Beach och Colette Mazzucelli. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McDonagh, Bobby (1998) *Original Sin in a Brave New World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*. Dublin: Institute of European Affairs.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell, NY: Cornell University Press.
- Morgenthau, Hans (1948) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, NY: Knopf.
- Napel, Stefan och Mika Widgrén (2010) Strategic versus Non-strategic Voting Power in the EU Council of Ministers: The Consultation Procedure. *Social Choice and Welfare*, Online first.
- Naurin, Daniel (2001) *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Borea.
- Naurin, Daniel (2007) *Deliberation Behind Closed Doors. Lobbying and Transparency in the European Union*. Colchester: ECPR Press.

- Naurin, Daniel (2010) Most Common When Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers. *British Journal of Political Science* 40(1): 31–50.
- Naurin, Daniel och Rutger Lindahl (2008) East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement. I *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Daniel Naurin och Helen Wallace (red.). Basingstoke: Palgrave.
- Niemann, Arne (2004) Between Communicative Action and Strategic Action. *Journal of European Public Policy* 11(3): 379–407.
- Norman, Peter (2003) *The Accidental Constitution*. Brussels: Eurocom-ment.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oxfam (2009) EU leadership or losership? 28 maj 2009. Internet: <http://www.oxfam.org/en/policy/eu-leadership-or-losership>.
- Panke, Diana (2010a) *Small States in the European Union*. London: Ashgate.
- Panke, Diane (2010b) Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States. *West European Politics* 33(4): 770–790.
- Panke, Diane (2010c) Small States in the European Union: Structural Disadvantages in EU Policy-Making and Counter-Strategies. *Journal of European Public Policy* 17(6): 799–817.
- Pedersen, Thomas (1998) *Germany, France and the Integration of Europe. A Realist Interpretation*. London: Pinter.
- Pollack, Mark A. (1997) Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making. *Journal of European Public Policy* 4 (4): 572–590.
- Pollack, Mark A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Quittkat, Christine och Barbara Finke (2008) The EU Consultation Regime. CONNEX Report Series (5):183–222.
- Raunio, Tapiio (2002) *Liittovaltiot; federalisminteoria ja arki*. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Tapiio (2009) *Semi-Presidentialism and European Integration: Lessons from Finland for Constitutional Design*. Papper förberett för presentation vid forskningsseminarium vid Department of Politics and International Relations, University of Aberdeen, 29 april 2009.

- Ripoll Servent, Ariadna (2009) Playing the Co-decision Game: Is the European Parliament Striking a Balance between Liberty and Security? Papper förberett för presentation vid UACES årliga konferens, 3–5 september 2009, Ångers.
- Sartori, Giovanni (1994) *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Joroen Weesie och Frans Stokman (2007) The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics* 8(2): 229–250.
- Scharpf, Fritz W. (1988) The Joint-Decision Trap. Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66 (2): 239–278.
- Schild, Joachim (2010) Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU. *Journal of Common Market Studies* 48(5): 1367–1390.
- Schneider, Gerald, Daniel Finke och Stefanie Bailer (2010) Bargaining Power in the European Union. An Evaluation of Competing Game-theoretic Models. *Political Studies* 58 (1):85–103.
- Selck, Torsten och Bernhard Steunenbergh (2004) Between Power and Luck; The European Parliament in the EU Legislative Process. *European Union Politics* 5: 25–46.
- Settembri, Pierpaolo och Christine Neuhold (2009) Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage? *Journal of Common Market Studies* 47:127–151.
- Siaroff, Alan (2003) Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research* 42: 287–312.
- Streeck, Wolfgang och Philippe C. Schmitter (1991) From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. *Politics and Society* 19 (2): 133–164.
- Strid, Sofia (2010) *Gendered Interests in the European Union: The European Women's Lobby and the Organisation and Representation*. Avhandling, Örebro universitet.
- Tallberg, Jonas (2002) First Pillar: The Domestic Politics of Treaty Reform in Environment and Employment. I *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining, Outcome and Ratification*, redigerad av Finn Laursen. Odense: Odense University Press.

- Tallberg, Jonas (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas (2008) Bargaining Power in the European Council. *Journal of Common Market Studies* 46(3): 685–708.
- Tallberg, Jonas, Li Bennich-Björkman, Anna Michalski och Daniel Naurin (2009) *Europa efter utvidgningen. Demokratirådets rapport 2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Thomson, Robert, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen och Thomas König (2006) (red.) *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert, Jovanka Boerefijn och Frans Stokman (2004) Actor Alignments in European Union Decision-Making. *European Journal of Political Research* 43 (2): 273–261.
- Thomson, Robert och Madelaine Hosli (2006) Who has power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-Making. *Journal of Common Market Studies* 44: 391–417.
- Thomson, Robert (2008a) National Actors in International Organizations: The Case of the European Commission. *Comparative Political Studies* 41(2): 169–193.
- Thomson, Robert (2008b) The Relative Power of Member States in the Council. I *Unveiling the Council of the European Union*, Daniel Naurin och Helen Wallace (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thym, Daniel (2006) Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP. *European Foreign Affairs Review* 11:109–127.
- Truman, David B. (1951) *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Tsebelis, George och Geoffrey Garrett (2001) The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization* 55 (2): 357–390.
- Walker, Jack L. (1991) *Mobilising Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*. Michigan: University of Michigan Press.
- Warntjen, Andreas (2008) Steering, but not Dominating: the Impact of the Council Presidency on EU Legislation. I *Unveiling the Council of the European Union*, Daniel Naurin och Helen Wallace (red.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

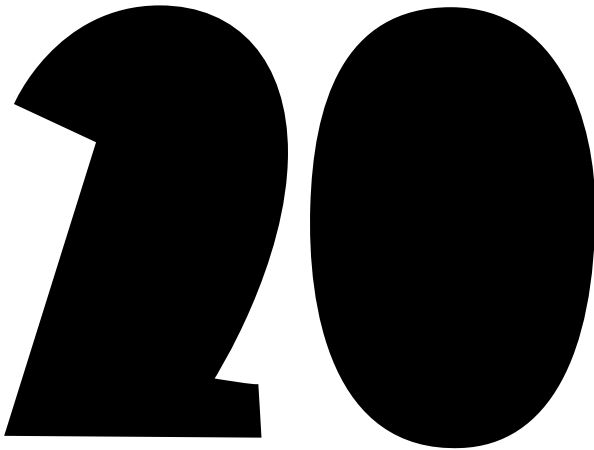
- Weber, Max (1946) Class, Status, Party. I *From Max Weber: Essays in Sociology*, redigerad av H. H. Gerth och C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press.
- Werts, Jan (2008) *The European Council*. London: John Harper Publishing.
- Westlake, Martin (1995) The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference. *The Political Quarterly* 65: 59–73.
- Westlake, Martin och David Galloway (2004) *The Council of the European Union*. London: John Harper Publishing.
- Woll, Cornelia (2006) Research Agenda: Lobbying in the European Union: From *Sui Generis* to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy* 13 (3): 456–469.
- Wonka, Arndt, Frank R. Baumgartner, Christine Mahoney och Joost Berkhout (2010) Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population. *European Union Politics* 11 (3): 463–476.
- Öberg, PerOla (1994) *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Författarna

SNS Demokratiråd 2011 består av fyra medlemmar:

JONAS TALLBERG är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet samt ordförande i rådet. Hans forskning rör europeisk integration och internationella institutioner. Han har tidigare publicerat bland annat forskningsmonografierna *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge University Press, 2006) och *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (Routledge, 2003) samt läroboken *EU:s politiska system* (Studentlitteratur, fjärde upplagan 2010). Tallberg medverkade i SNS Demokratiråd 2003 på temat demokrati i EU och var ordförande för 2009 års rapport på temat Europa efter utvidgningen och 2010 års rapport på temat europeiseringen av Sverige.

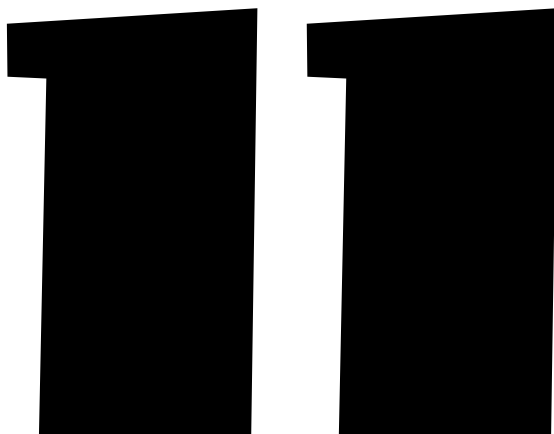
DEREK BEACH är docent och lektor i statsvetenskap vid Aarhus universitet, Danmark. Hans forskning rör bland annat frågor om ledarskap och inflytande i EU:s politiska system, med särskilt fokus på EU:s ministerråd och domstol. Han är författare till monografierna *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter* (Palgrave, 2005) och *Between Law and Politics: The Relationship Between the European Court of Justice and EU Member States* (DJØF



Publishing, 2001), samt medredaktör till volymen *Leadership in the Big Bangs of European Integration* (Palgrave, 2007).

DANIEL NAURIN är docent i statsvetenskap och verksam vid statsvetenskapliga institutionen och Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet. Hans forskning rör bland annat förhandlingar inom EU, lobbying och betydelsen av öppenhet och transparens för politiskt beslutsfattande. Han har tidigare publicerat bland annat forskningsmonografien *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union* (ECPR Press, 2007) och antologin *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels* (Palgrave, 2008), redigerad tillsammans med Helen Wallace. Naurin medverkade i SNS Demokratiråd 2009 på temat Europa efter utvidgningen.

TEIJA TIILIKAINEN är direktör för Finlands Utrikespolitiska institut och docent i statskunskap vid Helsingfors universitet. Hon är chefredaktör för den finländska tidskriften *Ulkopolitikka/Utrikespolitik*. Hennes forskning rör europeisk integration och de politiska idéernas historia. Tiilikainen har tidigare publicerat bland annat monografien *Finland in the European Union* (tillsammans med Tapio Raunio; Frank Cass, 2003) och ett flertal monografier på finska. Tiilikainen var statssekreterare vid det finländska utrikesministeriet 2007–08 och representerade Finlands regering i EU:s framtidskonvent 2002–03.



SNS Demokratiråd

- 1995 *Demokrati som dialog*. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson.
- 1996 *Demokrati och ledarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1997 *Demokrati över gränser*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1998 *Demokrati och medborgarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm.
- 1999 *Demokrati på svenskt vis*. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith.
- 2000 *Demokrati utan partier?* Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud.
- 2001 *Demokrati utan utland*. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys.
- 2002 *Demokrati utan ansvar*. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud.
- 2003 *Demokrati i EU*. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg.
- 2004 *Demokratiens grundlag*. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg.
- 2005 *Mediernas integritet*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2006 *Mediernas valmakt*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2007 *Medierna och yttrandefriheten*. Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull.
- 2008 *Medierna: folkets röst?* Olof Petersson, W. Lance Bennett, Anker Brink Lund, Wolfgang Donsbach, Sören Holmberg, Christina Holtz-Bacha, Preben Sepstrup, Slavko Splichal, Jesper Strömbäck.
- 2009 *Europa efter utvidgningen*. Jonas Tallberg, Li Bennich-Björkman, Anna Michalski, Daniel Naurin.
- 2010 *Europeiseringen av Sverige*. Jonas Tallberg, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell, Joakim Palme.
- 2011 *Makten i EU*. Jonas Tallberg, Derek Beach, Daniel Naurin, Teija Tiilikainen.

Register

- Ashton, Catherine 111
- Barroso, José Manuel 33, 40
- befogenheter 13, 18, 36
- Belgien 24, 83
- beslutsregler 13, 20
- civila samhället 27f, 92
- CONECCS 81
- Coreper 47, 65
- Danmark 70, 76
- Delors, Jacques 17, 111
- demokrati 92, 99, 112, 114
- diffusa intressen 25f, 79, 98, 103
- enhällighet 20, 54, 62
- EU
- budget 47f
 - dömande politik 18, 49f
 - fördrag 12f, 59
 - fördragsreformer 36f
 - författningspolitik 18
 - institutioner 13ff, 30ff
 - lagstiftande politik 44ff
 - nya maktcentrum 116ff
 - verkställande politik 38
- euron 59, 76
- Europaparlamentet 33, 35, 44f, 46, 91, 108
- Europeiska centralbanken (ECB) 35f, 44
- Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) 87f, 113
- Europeiska kommissionen 11, 33, 39f, 91, 108
- Europeiska konventet 19, 36
- Europeiska rådet 33f, 38ff, 42, 65, 71, 108
- Europeiska unionens domstol 35, 49f
- europiska utrikestjänsten (EEAS) 40, 117
- fackföreningar 10
- finanskris 62
- Frankrike 22, 60f, 66, 82
- fransk-tyska alliansen 9f, 60f, 64, 22, 109, 111, 113
- förhandlingar, informella 66
- g6 62, 64, 109
- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik 40, 109
- höga representanten 35, 40f, 51f
- inre marknaden 109
- intressegrupper 13ff, 77ff; se även
- lobbying, lobbyister
 - mobilisering 25, 79f
 - svenska 117f
- Irland 70
- Italien 23
- jordbrukspolitik 88
- Juncker, Jean-Claude 71, 113
- Kallas, Siim 80
- koalitionsbyggande 24, 56, 66, 69, 74, 95f, 116ff
- Kohl, Helmut 22f
- kommittologi 43
- komplext flernivåsystem 89
- kompromisser 101ff
- konsensusnorm 72f, 93, 101, 109
- kooperativ federalism 43
- korporatism 26, 86ff, 92ff
- kvalificerad majoritet 20f, 54
- ledarskap 110f
- Lissabonfördraget 10, 16, 18f, 21, 33f, 36, 38, 42, 44, 48ff, 54ff, 65, 107f, 112

Register

- lobbying 101ff; se även intresse-
grupper
begreppet 79
informell 113
inside 28, 100
outside 28, 100
- lobbyister 25ff; se även intresse-
grupper
begreppet 78
inflytande 77ff, 94ff
- lobbyistregister 27f, 80f, 84, 115
- Lund, Gunnar 73f
- Luxemburg 24
- Maastrichtfördraget 81
- makt
dimensioner av 11f
sakfrågespecifik 23, 64
formell 12, 20, 54ff, 112
informell 12f, 21f, 69, 112
kartläggning av 14
tjänstemanna 120
- maktbalans 15f, 63f
- maktdelning 31ff, 110, 112
- medbestämmandeproceduren; se
ordinarie lagstiftningsproceduren
- medborgargrupper 10, 84f, 98
- medier 119
- medlemsstater
makt 19ff, 53ff
små och medelstora 23, 55f, 61,
68ff, 72, 108, 113
stora 55f, 58ff, 67, 108
- mellanstatliga förhandlingar 37, 59ff,
70f
- miljöpolitik 88
- ministerrådet 33ff, 42, 44f, 47, 65ff,
71ff, 91, 108
- Mitterrand, François 22
- nationella domstolar 50
- Nederländerna 24, 83
- Nicefördraget 55f, 68, 108
- näringslivsintressen 10, 84f, 98, 109
- nätverkskapital 13f, 66f, 74
- ordförandeskap 41f, 65
Europeiska rådet 10, 41f, 52, 71
roterande 10, 21, 40, 42, 58, 63, 65,
70, 73f, 108, 111
- ordinarie lagstiftningsproceduren 45
- parlamentarism 34
- Patten, Chris 41
- pluralism 26, 86ff, 91f, 94
- policynätverk 97
- presidentialism 34
- REACH 88, 91, 96f
- Regionkommittén 113
- regionkontor 10
- Romfördraget 81
- rådssekretariatet 43
- röstviktning 54f
- Schmidt, Helmut 22
- Schröder, Gerhard 68
- Šeščovič, Maroš 80
- semipresidentialism 33f, 108
- Shapley-Shubiks maktindex (SSI) 55f
- social dialog 87
- Solana, Javier 17, 41
- specifika intressen 25f, 79
- SSI; se Shapley-Shubiks maktindex
- Storbritannien 23, 58, 63f, 66, 82
- strukturell makt 99
- Sverige 56, 70, 76, 83, 116f
- transparens 93
- Tyskland 22, 56, 60f, 66, 82, 108
- USA 84, 101ff
- Van Rompuy, Herman 38, 65
venue-shopping 97
- östutvidgningen 10, 55, 66