

EU som förhandlingssystem

av Ole Elgström & Christer Jönsson

Det finns i princip tre olika former för kollektivt beslutsfattande. Man kan förlita sig på ett röstningsförfarande, varvid enkel eller kvalificerad majoritet fäller avgörandet. Domslut innebär å andra sidan att en juridisk instans fattar auktoritativa beslut som binder andra aktörer eller löser deras inbördes tvister. Förhandlingar slutligen är det alternativ där man överläter åt parterna själva att utan hjälp utifrån lösa frågor och tvister på ett sätt som alla kan godtaga. I allmänhet finns det inslag av förhandlingar också inför en omröstning eller i ett domstolsförfarande. I EU:s fall ligger dock tonvikten på förhandlingar. Även om det finns inslag av majoritetsbeslut i ministerrådet och även om EG-domstolens utslag är av stor vikt i integrationsprocessen, förblir förhandlingar den dominerande beslutsformen inom EU.

I en ofta återopad bok hävdar Helen Wallace, att en hel del av litteraturen kring den politiska processen i EU är missvisande i så måtto att den anger förhandlingsperspektivet som en av flera alternativa analysmodeller. "Den analytiska frågan är vad som karakteriserar förhandlingsprocessen", menar hon, "inte huruvida den existerar". Flera andra statsvetare delar hennes bedömning. "Förhandlingsmaraton", "permanent förhandlingsinstitut" och "flerskiktat förhandlingssystem" är exempel på uttryck som använts för att karakterisera EU. Varför är då förhandlingar ett så framträdande inslag i EU? Och vad karakteriserar förhandlingsprocessen inom EU? Efter att ha försökt besvara dessa grundläggande frågor skall vi i återstoden av artikeln beskriva den rika variationen av förhandlingar som förs inom EU:s ram och uppmärksamma olika problem kring förhandlingsprocesserna.

Förhandlingar i EU – orsaker och karakteristik

I anglosaxisk litteratur används ofta det svåröversättliga uttrycket *multi-level governance* för att beteckna den komplexa politiska beslutsprocessen i EU. "Flernivåstyrning" är den ganska klumpiga och blodfattiga svenska term man skulle kunna konstruera som ungefärlig motsvarighet. Man skall då komma

ihåg att det engelska begreppet är ägnat att vidga vårt synfält till att även innefatta "governance without government" – styrning utan suverän auktoritet. "Governance" används som ett samlingsbegrepp för det totala mönstret av aktiviteter på flera olika nivåer som syftar till kontroll och styrning. EU omspänner aktiviteter samt engagerar och påverkar människor på flera olika nivåer – från lokal, regional och statlig till överstatlig. Flera olika typer av aktörer deltar på olika sätt i det politiska spelet i EU – såväl offentliga som privata, såväl nationella som transnationella och såväl politiska som ekonomiska. "Flernivåstyrning" i ett så komplext och dynamiskt politiskt system som EU kräver förhandlingar på olika plan.

Förhandlingar är den naturliga formen för kollektiva beslut, när deltagarna i beslutsprocessen inte är över- och underordnade varandra i en hierarki utan är ömsesidigt beroende, samtidigt som de har såväl gemensamma som motstridiga intressen. Därför blir t.ex. förhandlingar den dominerande beslutsformen i mellanstatliga sammanhang. Problematiken med att fatta kollektiva beslut mellan suveräna stater som är "sig selv nok" återkommer i EU-sammanhang. Men det är bara en del av bilden. Den Europeiska Unionen är en unik hybrid av nationell och internationell politik. Den är mindre hierarkisk och mera tillgänglig för politiska entreprenörer än de flesta nationella system samt mindre statscentrerad och mera öppen för transnationella intressen än internationell politik i övrigt. Mångfalden aktörer i EU:s beslutsprocess utgör på en och samma gång en viktig orsak till den rika förekomsten av förhandlingar och en av dessa förhandlingars främsta karakteristika. Det finns emellertid flera andra särdrag i EU-förhandlingar, som är värda att uppmärksamma.

För det första har förhandlingsprocesserna i EU påfallande ofta *informella* inslag; de försiggår inte enbart inom ramen för de formella EU-organen och den rika floran av kommittéer, arbetsgrupper och expertgrupper i Bryssel utan kan också bedrivas i inofficiella nätverk och tillfälliga konstellationer. Att de flesta förhandlingarna förs bortom offentlighetens ljus har enligt alla erfarenheter en positiv effekt på resultatet. Parterna kan agera mera flexibelt och mindre prestigefyllt än under full insyn. Som en hög tjänsteman i Bryssel uttryckt det: "Om man skulle hålla sig till de formella procedurerna, skulle det ta tio år varje gång". Svårigheterna för utomstående iakttagare att följa förhandlingarna utgör å andra sidan ett demokratiskt problem.

En andra skillnad gäller *förhandlingsparterna*. De flesta andra internationella förhandlingar förs mellan nationella delegationer, som är utsedda att följa ärendet från början till slut. I EU-sammanhang är det ovanligt att någon enskild aktör finns representerad i förhandlingarnas alla olika faser. I stället rör sig förhandlingarna mellan olika nivåer och fora, där olika uppsättningar aktörer går in i och ut ur processen. Kommissionen är det organ, som vanligtvis är representerat i flertalet förhandlingsfaser. Detta kan ge vissa fördelar gentemot andra förhandlingsparter i form av bättre överblick och kontinuitet.

Ett annat utmärkande drag för EU-förhandlingar är att de är *kontinuerliga*.

Det är svårt att urskilja en klar början och ett entydigt slut på förhandlingsprocesserna, som snarast griper in i varandra. Utfallet av en förhandlingsprocess skapar helt enkelt en ny förhandlingssituation, och parterna är i fortlöpande kontakt med varandra. Enligt en populär teori ökar möjligheterna för internationellt samarbete, ju längre "framtidens skugga" är. Om förhandlingsparterna vet att deras relation inte är temporär utan långvarig, blir frestelsen att göra ensidiga vinster på de andras bekostnad mindre än om förhandlingarna rör en avgränsad fråga vid en bestämd tidpunkt. I EU pågår ständigt ett otal förhandlingar i olika frågor, som tenderar att gripa in i varandra och som vanligtvis ger upphov till fortsatta förhandlingar. Parterna vet att de kommer att ha med varandra att göra under överskådlig framtid (det finns ingen utträdesklausul i Romfördraget, EU:s grundlag), vilket enligt teorin om "framtidens skugga" skulle skapa ett samarbetsklimat. Så är det nog också enligt de flesta iakttagare. Även om det inte finns enighet kring politikens mål och lösningar i enskilda sakfrågor, är man i alla fall överens om att samarbete ger ömsesidiga vinster. Därför kan förhandlingsmaskineriet mala på – trots stora och stundtals bittra motsättningar.

Utöver att vara kontinuerliga kan EU-förhandlingarnas också sägas vara *institutionaliserade*. Att förhandlingarna är institutionaliserade innebär, att de omgärdas av normer och regler och att det finns mönster som består över tid. Så är t.ex. minoritetsskydd en norm i EU-sammanhang, vilken bl.a. återspeglas i voteringsreglerna i ministerrådet. De är konstruerade så, att en koalition av EU:s stormakter inte kan rösta ner de små medlemsstaterna. Förhandlingarna präglas också ofta av den informella principen om *juste retour*, dvs. att alla skall få ut någonting ur förhandlingarna, att vinsterna inte skall vara ensidiga utan någorlunda rättvist fördelade mellan medlemsstaterna.

EU:s formella beslutsregler kan också påverka förhandlingsprocessen på ett annat sätt. Det faktum att flera beslut kan fattas genom majoritetsröstning snarare än enhällighet skiljer EU från de flesta andra internationella organisationer. Det innebär, att alternativet till en förhandlingslösning inte nödvändigtvis är status quo utan ett majoritetsbeslut. Detta kan utnyttjas i taktiskt syfte, och förväntningarna kring en eventuell votering kan påverka förhandlingarna. För stater och grupper av stater som riskerar att hamna i minoritet ger det starka incitament att förhandla energiskt för att modifiera majoritetsförslaget, eftersom det är bättre att gå med på ett något mindre oacceptabelt förslag än att bli nedröstad i slutändan. Att envist motsätta sig majoritetens förslag är en bra taktik endast om enhällighet gäller som slutlig beslutsregel. Sätillvida kan EU:s röstningsregler bidra till samarbetsviljan och minska riskerna för strandade förhandlingar. Om principen om *juste retour* återspeglar majoritetens ängslan för att vara i minoritet nästa gång, spelar hotet om majoritetsbeslut på minoritetens ängslan för att bli överkörd. Sålunda fördelas förhandlingsmakt mellan "starka" och "svaga" stater.

Sammanfattningsvis kan särdragen i EU-förhandlingar förväntas medföra

(a) att flera typer av aktörer kan delta i förhandlingarna än vad som är brukligt i såväl nationella som internationella sammanhang, (b) att samarbetslösningar blir vanligare än i andra internationella förhandlingar och (c) att staternas relativa makt blir mindre utslagsgivande än i andra förhandlingar.

EU som förhandlingsarena

Förhandlingar inom EU:s ram uppvisar stor variation. Som ansvariga för kurser i förhandlingsteori för svenska statstjänstemän med EU-ansvar har vi genomgående mött skilda reaktioner på varje forskningsrön och hypotes vi presenterat. "Just så är det inom EU", instämmer en del av deltagarna, medan andra hävdar att det alls inte förhåller sig så. Det går uppenbart inte att dra alla EU-förhandlingar över en kam. Däremot finns det anledning att fundera över huruvida det finns mönster i variationen. Hänger t.ex. förhandlingsprocessens karaktär samman med vilken sakfråga som behandlas, på vilken administrativ nivå förhandlingarna bedrivs eller vem som fungerar som ordförande för förhandlingarna? Snarare än att ge några uttömmande svar på den typen av frågor, som speglar utbredda uppfattningar bland praktiker, skall vi i det följande peka på ett antal distinktioner som belyser spännvidden och viktiga skiljelinjer bland EU-förhandlingar.

En första uppenbar distinktion är den mellan EU som intern förhandlingsarena och EU som extern förhandlingsaktör. Å ena sidan pågår ständiga förhandlingar mellan EU:s medlemsstater och andra intressenter om gemenskapens politik i olika sakfrågor; å andra sidan deltar EU som förhandlingspart i olika bilaterala och multilaterala förhandlingar. Vi kommer att beröra båda och börjar med den interna förhandlingsarenan.

En tvistefråga bland statsvetare som studerar EU gäller staternas roll i förhandlingsspelet. En grupp forskare hävdar, att medlemsstaternas regeringar är de dominerande förhandlingsparterna och att EU därvidlag inte skiljer sig markant från andra internationella förhandlingar. Det är enligt detta synsätt medlemsstaternas nationella intressen och relativa makt som avgör hur förhandlingsuppställningarna kommer att se ut. Framför allt handlar det om att finna den minsta gemensamma nämnaren de stora staterna emellan. Forskarna inom denna skola upprepar gärna Alan Milwards tes om att den europeiska integrationen snarare stärkt än försvagat staternas ställning, såtillvida att den gjort det möjligt för dem att tillsammans genomföra reformer som de var för sig inte klarat av. Medlemsstaternas regeringar anses således ofta utnyttja de framförhandlade överenskommelserna inom EU:s ram för att påverka opinionen och försvaga den politiska oppositionen på hemmaplan.

Mot detta synsätt står en forskningsinriktning som i stället betonar för-

handlingsprocessens informalitet och öppenhet. Forskarna inom denna tradition lägger tonvikt vid mångfalden aktörer snarare än staternas dominans. Industriföreträdare, experter och olika frivilligorganisationer (vanligen benämnda NGO:s, non-governmental organizations) har i det här perspektivet stora möjligheter att påverka förhandlingarna genom att ingå koalitioner med medlemsstaternas regeringsföreträdare och bilda informella nätverk av likasinnade. Likaså finns det utrymme för överstatligt ledarskap från kommissionens och Europaparlamentets sida. Förhandlingsutfallen reflekterar i det här perspektivet inte enbart stormakternas minsta gemensamma nämnare; genom olika former av kohandel och paketslösningar kan det gemensamma intresset "uppgraderas".

Även om de officiella besluten tas i ministerrådet, föregås de enligt många iakttagare av förhandlingsprocesser i informella grupperingar, där man kan utbyta information, pröva olika uppslag, förebygga friktion och överbrygga motsättningar. Sådana nätverk knyter samman de olika nivåer som ärenden behandlas på – lokalt, regionalt, nationellt, övernationellt – och samlar sakkunniga inom olika politikområden. Kommissionen befinner sig i en position, där de kan nå – och nås av – de flesta andra aktörer av relevans för det politiska spelet i EU. Den kontrollerar tidtabellen, avgör vilka intressen som skall representeras och kan styra koalitionsbildningen mellan olika aktörer. Därför tenderar nätverk att byggas upp kring kommissionen, vars representanter också deltar i förhandlingsprocessernas alla faser och därigenom får en central position. Kommissionen är också känd för att ofta arbeta efter en nätverksstrategi, dvs. att aktivt uppmuntra informella kontakter inom olika sektorer samt stödja och bygga koalitioner med organisationer av olika slag. Dessa organisationer kan bli instrument för "omvänd lobbying", såtillvida att de ger stöd åt kommissionens politik genom att påverka regeringar, branschorganisationer och andra aktörer på nationell nivå.

Andrew Moravcsik är en inflytelserik företrädare för det förra, statscentrerade perspektivet, som han gett etiketten "intergovernmental institutionalism". Han har bl.a. studerat förhandlingarna som ledde till enhetsakten 1986 och dragit slutsatsen, att de i huvudsak handlade om en uppgörelse mellan Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Dessa började från oförenliga utgångspunkter, och att en överenskommelse överhuvud taget kom till stånd berodde enligt Moravcsik på inrikespolitiska förändringar i de tre länderna. Den minsta gemensamma nämnaren var en positiv inställning till att skapa en inre marknad. Detta blev också huvudresultatet av förhandlingarna, medan andra reformförslag – där de tre var oense – sköts på framtiden. Utökandet av strukturfonderna skall ses som kompensation till de mindre staterna för att säkra deras bifall till uppgörelsen, som också innefattade införandet av majoritetsbeslut i ministerrådet i frågor som gäller den inre marknaden.

Andra forskare i samma tradition hävdar, att EU i grunden bygger på tyskfransk hegemoni; utan överenskommelser mellan Tyskland och Frankrike kan

inget åstadkommas. En del ser dessutom Tyskland som den starkare parten, som oftast får sin vilja igenom. De mindre medlemsstaterna reduceras i detta perspektiv till medlare mellan stormakterna. En annan iakttagelse, som också hör hemma i det statscentrerade synsättet, gäller ordförandeskapets roll. Den stat, som under ett halvår fungerar som EU:s ordförande, anses ha stora möjligheter att påverka förhandlingarna i olika frågor. Dels kan man driva egna frågor, dels har man förutsättningar att ikläda sig rollen som medlare. "Bikten" är en teknik, som utvecklats inom EU och som innebär att ordföranden kallar in de olika medlemsländernas representanter var för sig för enskilda och förtroliga samtal om hur långt man är beredd att gå i fråga om eftergifter.

Den andra skolan, som betonar EU-förhandlingarnas informalitet, utgår från iakttagelsen att EU utgör ett veritabelt växthus för informella nätverk. Bryssel är ett eldorado för lobbyister, som företräder allt från industriintressen till regioner och kommuner, och kommissionen uppmuntrar informella kontakter genom den uppsjö av expertgrupper och kommittéer man knyter till sig. Det är i denna informella, svåröverskådliga och något kaotiska miljö som de väsentliga förhandlingarna bedrivs enligt företrädarna för detta perspektiv. Visserligen deltar medlemsstaternas representanter i dessa förhandlingar, men det är inte självklart att de är de mest centrala och tongivande parterna.

Formella eller informella förhandlingar?

Vilket synsätt beskriver då verkligheten bäst? Det bästa svaret är nog, att de beskriver olika delar av samma verklighet. Det är med andra ord inte fråga om antingen-eller utan både-och. Den formella mellanstatliga ramen är en förutsättning för den informella förhandlingsmiljön, och de informella förhandlingarna i olika nätverk utgör ett viktigt och nödvändigt komplement till överläggningarna mellan medlemsstaterna. EU:s formella och informella sida är, som Keith Middlemas uttryckt det, som ying och yang – de kompletterar varandra.

Svaret "både-och" bör kompletteras med det i samhällsvetenskapliga sammanhang vanliga "det beror på". Inslagen av formella mellanstatliga förhandlingar och förhandlingar i nätverk med bredare deltagande varierar beroende på omständigheterna. Den första distinktion man då vanligtvis gör är den mellan förhandlingar som leder fram till de stora, epokgörande besluten – såsom skapandet av den inre marknaden och valutaunionen eller upptagandet av nya medlemsstater – och vardagsförhandlingarna i alla de olika mera tekniska, byråkratiska frågor som finns på EU:s dagordning. Den förra typen av förhandlingar ("history-making" i anglosaxisk terminologi) domineras och kontrolleras av medlemsstaternas regeringar, medan den senare typen oftast har en mera informell karaktär och innefattar nätverksbyggande mellan olika typer av aktörer.

Återigen bör man påminna om att det inte rör sig om antingen-eller. Även i epokgörande förhandlingar kan informella nätverk spela en viktig roll. David Cameron har t.ex. visat, att man inte kan förstå förhandlingarna som ledde fram till beslutet att införa en valutaunion (EMU) om man inte tar med transnationella koalitioner i bilden. Medlemsländernas riksbankschefer lyckades exempelvis enas om flera aspekter av valutaunionen, inte sällan i opposition mot de egna regeringarna. Beslutet i Maastricht 1992 låg närmre riksbankernas preferenser än t.ex. Delors', Genschers och Mitterands.

En annan distinktion, som föreslagits för att reda ut variationen mellan formella och informella förhandlingar, har att göra med sakfrågornas karaktär. Ju mer "europeiserad" en sakfråga är, desto vanligare är det att förhandlingarna får en informell karaktär. Graden av "europeisering" skall då ses som ett mått på hur långt integrationen gått inom respektive sektor. Frågor som varit länge på EU:s dagordning, där kommissionen har initiativrätt och där de slutliga besluten kan tas med kvalificerad majoritet kan betraktas som "europeiserade" i denna mening. Det gäller framför allt de som ryms inom den första pelaren, som utgör arvet från EEC, Kol- och stålunionen och Euratom. De täta kontakterna över nations- och organisationsgränser i denna typ av frågor lägger grunden för informella nätverk med förtroendefulla relationer mellan nyckel-individer. I frågor inom den andra och tredje pelaren, som gäller gemensam utrikespolitik respektive samarbete i polisiära och andra "inrikespolitiska" frågor, tenderar däremot regeringarna att bli huvudaktörer.

Ytterligare en distinktion som kan bidra till att förstå variationen i EU:s förhandlingar gäller beslutsprocessens stadier. Ju tidigare i beslutsgången en fråga befinner sig, desto större är sannolikheten att förhandlingarna förs i informella former. Det är i de tidiga stadierna som kommissionen söker råd och expertis från en vid krets organisationer och individer. Bland de många Bryssel-baserade intresseorganisationerna är det en etablerad sanning, att det gäller att vara ute så tidigt som möjligt, om man vill påverka en fråga – allra helst innan ens kommissionen hunnit taga något initiativ. I takt med att en fråga närmar sig ett avgörande i ministerrådet blir förhandlingsprocessen i ökande grad formell och statscentrerad; de informella nätverkens betydelse reduceras.

Förhandlandet upphör emellertid inte i och med att ministerrådet har fattat ett beslut. Genomförandet av beslutet blir i EU-sammanhang vanligen en förhandlingsfråga. Dels upprättas efter rådsbeslut ofta en kommitté, som skall kontrollera beslutets genomförande, utfärda tillämpningsföreskrifter och utvärdera beslutet. Ledamöterna är i regel tjänstemän från medlemsländerna men kan i en del fall även företräda företag eller intresseorganisationer. Här fortsätter förhandlingarna under kommissionens ordförandeskap i syfte att få en likartad tillämpning i alla medlemsländer.

Dels blir i slutändan varje enskild medlemsstat efterlevnad en slags förhandlingsfråga. Ovilliga stater försöker tänja på gränserna för vad som skall räknas som efterlevnad och testar kommissionens och andra medlemsstaters

tolerans. Kommissionen, som har till uppgift att övervaka genomförandet av direktiv, försöker med övertalning och hot om dragande inför EG-domstolen att föra in tredskande stater i fallan. Båda parter försöker undvika konfrontation; ingendera önskar ett domstolsförfarande. Kommissionen kan agera i fyra steg: först informerar man informellt medlemsstaten om påstådda försummelser; nästa steg består av ett formellt brev till regeringen; därefter kan man avge en "reasoned opinion" med juridisk argumentering; slutligen kan man överlåta ärendet till EG-domstolen. Speciellt i de första stegen lämnas dörren öppen för förhandlingar mellan kommissionen och medlemslandets regering. Den typen av förhandlingar har institutionaliserats i s.k. "paketmöten", där kommissionen ungefär vartannat är överläggen med varje medlemsstat om ärenden som gäller genomförande av direktiv. Dessa möten anses ha bidragit till att de flesta tvistefrågor av detta slag får en pragmatisk lösning och att ytterligt få fall förs till EG-domstolen.

Sammanfattningsvis kan man skönja vissa mönster i variationen vad gäller förhandlingsprocesserna inom EU. Samtidigt är det uppenbart, att det är svårt att uttala sig med stor säkerhet – det går alltid att peka på undantag. De angivna distinktionerna och deras förmodade effekt på förhandlingarnas formella eller informella karaktär får ses som tendenser snarare än otvetydiga utsagor, som hypoteser i behov av ytterligare empirisk prövning snarare än etablerade sanningar.

Innan vi går över till att diskutera den externa dimensionen av förhandlingar – EU som förhandlingsaktör gentemot andra parter – skall vi kort beröra en ofta uppmärksammas problematik i EU-förhandlingar. Det gäller kulturens roll som förenande eller skiljande faktor. Frågan är huruvida förhandlingarna underlättas av någon gemensam "EU-kultur" eller försvåras av mötet mellan skilda nationella kulturer.

Gemensam förhandlingskultur eller ständiga kulturkrockar?

Kultur är ett ofta använt begrepp inom samhällsvetenskaperna, som inte har någon exakt eller allmänt erkänd definition trots att det figurerar centralt i många olika sammanhang. I mycket vid bemärkelse kan kultur ses som de band, som förenar eller skiljer människor i olika slags grupper. Kultur handlar om bestående tanke- och handlingsmönster, som är inlärdas hos en grupp människor – antingen det gäller nationer, organisationer eller åldersgrupper. Har det då inom EU bildats en egen förhandlingskultur? Vårt resonemang hittills antyder, att deltagarna i det politiska spelet i EU har lärt sig, att det är förhandlingar på olika nivåer som gäller och att dessa förhandlingar styrs av vissa normer och oskrivna regler. Den konsensus-kultur som präglar arbetsgrupper och kommittéer är en del i denna tradition. Vidare karakteriseras EU-kulturen av informalitet och nätverksbyggande – men samtidigt av en stark legalistisk

inställning. Referenser sker ständigt till paragrafer i EU:s grundlagar och till prejudikat från EG-domstolen.

Det som komplicerar EU-samarbetet är att det samtidigt kräver en förening av olika nationella kulturer. Deltagarna i förhandlingarna har olika sätt att se på saker och ting beroende på i vilket medlemsland de växt upp och socialiserats. I denna kulturella prägling ingår också uppfattningar om andra europeiska länder, vilka ofta har karaktären av nationella stereotyper, dvs. starkt förenkla, schablonmässiga uppfattningar om andra nationaliteter. Även om få idag tror på någon inneboende "nationalkaraktär", bär vi alla medvetet eller omedvetet på ett bagage av nationella stereotyper och fördomar. I EU-sammanhang berättas t.ex. ibland följande historia: Himlen är ett ställe, där engelsmän är receptionister, tyskar är administratörer, fransmän kockar och italiener står för underhållningen. Helvetet är ett ställe, där fransmän är receptionister, italienerna administratörer, engelsmän kockar och tyskar står för underhållningen. Om du ler åt historien, är du offer för nationella stereotyper.

En kulturell skiljelinje som ofta uppmärksammas, inte minst av tjänstemän med erfarenhet från EU, är "nord-syd-gapet", olikheterna mellan medelhavskultur och nordeuropeisk kultur, mellan katolsk och lutheransk mentalitet och retorik. Skillnaderna berör förhandlingsbeteende. Finnar och svenskar sägs vara kända för sin relativa tystnad; de anger sina positioner kort och koncist och lyssnar sedan på diskussionen. Deras sydligare kollegor talar oavbrutet, avbryter andra talare och repeterar sina argument till leda. De två kulturerna anses också skilja sig vad gäller synen på sambandet mellan ord och symboler å ena sidan och handling å andra sidan. Ett rött ljus ses t.ex. som ett förbud i Sverige men som en varning i Frankrike och en utmaning i Italien (för att åter lufta nationella stereotyper). Likaledes varierar överensstämmelsen mellan politiska åtaganden och politisk gärning mellan kulturerna. Det hävdas också, att skiljelinjen nord-syd ger upphov till koalitionsmonster. Så tycks ibland vara fallet (även om koalitioner bildas på flera andra grunder), men om detta beror på kultur eller gemensamma intressen i sakfrågor kan diskuteras.

Det är svårbedömt i vilken utsträckning olika nationella kulturer med stereotypa föreställningar om andra nationer påverkar förhandlingar i EU. Frågan är egentligen vilken vikt man skall tillmäta nationella kulturer i förhållande till den gemensamma förhandlingskulturen inom EU. De nationella kulturernas betydelse uppluckras också av förekomsten av professionella och organisatoriska kulturer med delade värderingar och ett gemensamt språk, som kan vara svårt för utomstående att tränga in i. Forskare har även pekat på subkulturer i olika generaldirektorat, som skiljer sig i administrativ stil och öppenhet. Olikheterna kan resultera i samarbetsvärigheter och i motsättningar inom kommissionen.

Den relativa betydelsen av olika kulturer är, som vi samhällsvetare brukar säga, ytterst en empirisk fråga. Hittills har forskningen inte övertygande besvarat denna svåra fråga. Ett alternativt sätt att tackla problematiken är att ställa

frågan i vad mån olika nationella eller religiösa kulturer har skilda förutsättningar för att anamma och smälta in i EU:s informella förhandlings- och nätverkskultur. Det påstås t.ex. ofta, att de nordliga medlemsländerna i EU saknar nätverkskultur. Att bygga upp ett nätverk av personliga relationer är relativt oväsentligt i deras politiska liv; om man lägger fram ett bra förslag och goda argument, är det allt man behöver göra för att åstadkomma politiska förändringar. Inte bara för sydeuropeiska politiker utan även exempelvis för irländare intar däremot nätverksbyggande en betydligt centralare plats i deras politiska verksamhet. En irländsk politisk profil med mångårig erfarenhet av EU-arbete har uttryckt det så här: "Irländare tror att saker och ting kan uträttas i korridorer, och i Bryssel finns det en hel massa korridorer".

Detta kan kontrasteras med nidsbilden av svenska representanter i EU-förhandlingar: Den typiska svenska tjänstemannen flyger till Bryssel med första morgonflyget för att hinna precis i tid till den utsatta mötestiden. I samband med mötet talar han eller hon med den danske och den brittiske delegaten. Inga försök görs att skapa informell kontakt med tjänstemän från kommissionen (särskilt inte om dessa är t.ex. spanjorer eller greker). Efter det officiella mötet skyndar sig tjänstemannen till kvällsflyget till Stockholm för att kunna vara vid sitt skrivbord nästa morgon. Att övriga parter i förhandlingarna träffas för informella överläggningar över en drink och middag under kvällen och då kanske löser flera problem och knutar kan bli en obehaglig överraskning för den icke närvarande svensken. Detta är givetvis en karikatyr, men den antyder trots allt att den svenska politiska kulturen inte är så lätt att förena med nätverkskulturen inom EU.

Det är också intressant att notera, att briter förefaller hemtama i nätverkskulturen och ofta får centrala positioner i de informella förhandlingarna. Detta kan kanske delvis tillskrivas det engelska språkets status som arbetspråk i överläggningarna, men det hänger nog också samman med det pluralistiska system som på hemmaplan ger stort utrymme för sakfrågebaserade nätverk. Fransmän däremot, som är fostrade i ett mycket mera hierarkiskt förvaltningssystem, har enligt vissa undersökningar svarare att anpassa sig till nätverkskulturen. Paradoxalt nog tycks alltså EU-skeptiska briter ha lättare för EU:s arbetsformer än pådrivande integrationsivrare från Frankrike. Hur som helst följer inte förutsättningarna för och anpassningen till EU:s nätverkskultur något entydigt nord-sydligt mönster.

EU i internationella förhandlingar

Ett förhandlingsperspektiv är fruktbart inte bara när man ska analysera unionens inre beslutsfattande, utan också för att förstå unionens roll på den internationella arenan. EU är idag en av de viktigaste och starkaste deltagarna i många internationella förhandlingar. EU uppvisar samtidigt särdrag som förhandlingsaktör, som skiljer unionen från andra deltagare. Huvudsakligen beror detta på EU:s svardefinierade aktörsstatus: EU är varken en enhetlig statsaktör eller en traditionell internationell organisation.

EU är en kraftfull men också en ganska besvärlig medspelare i internationella förhandlingar. Den är *kraftfull*, framför allt på grund av sin ekonomiska styrka och betydelse. I globala och regionala förhandlingar som gäller handel, bistånd och finansiella frågor är EU naturligen en central deltagare. EU talar här med en stämma, som då representerar en av världens ekonomiska stormakter. Det ekonomiska inflytandet smittar av sig på politiska sakfrågor. Även i fora som FN och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) framträder numera EU ibland – men inte alltid – som en enhetlig förhandlingsaktör.

EU är en *besvärlig* medspelare på grund av sin komplexa organisation. Dess förhandlingspositioner är resultat av långvariga interna förhandlingar som lett till ömtåliga kompromisser. Olika medlemsstater prioriterar olika frågor och står för olikartade intressen, och kommissionen kan dessutom företräda en egen linje. Konsekvensen av detta är att EU blir en inflexibel aktör med en utdragen intern beslutsprocess.

Utvecklingen av den Europeiska Unionens interna integrationsprocess har påverkat EU:s förhandlingsroll. Ju starkare och mer integrerad unionen blivit, desto mer intresserade har andra aktörer blivit av att ingå avtal med EU. Detta tar sig naturligtvis sitt mest pregnanta uttryck i medlemskapsförhandlingar, de främsta effekterna av unionens attraktionskraft. Det märks också i form av önskemål om associationsavtal eller handels- och biståndsavtal. Man kan säga att ju mer framgångsrikt EU är, desto viktigare blir dess position i internationella förhandlingar. Framgången väcker intresse men skapar också kostnader i omvärlden. De inkluderade gynnas, medan de exkluderade drabbas än mer. Effekten blir önskemål om avtal som skall reglera relationerna aktörerna emellan.

Den växande attraktionskraften i kombination med EU:s karaktär som kraftfull, komplex och besvärlig medspelare har enligt Christopher Hill resulterat i ett gap mellan förväntningar och förmåga: kraven från omvärlden ökar, men unionens interna förmåga att besvara förväntningarna har inte hunnit med. Många blir besvikna och anklagar EU för bristande ansvarstagande och vilja.

EU som extern förhandlingsaktör

Redan i Romfördraget från 1957 gavs EG rätten att sluta internationella avtal å medlemsstaternas vägnar (art. 210, 211). Detta var ganska naturligt i den gemensamma handelspolitiken (art 113): eftersom man eftersträvade en gemensam marknad med enhetlig yttre tullmur kunde man inte tillåta bilaterala handelsavtal mellan medlemmar och utomstående. Men EG som juridisk person fick också rätt att teckna avtal vad gäller monetära frågor, forskning och utveckling, bistånd samt associationsavtal.

Kommissionens kompetens varierar. I handelsförhandlingar är det kommissionen som sköter förhandlingarna, efter klartecken och förhandlingsdirektiv från ministerrådet. Detta garanterar nödvändig flexibilitet. Kommissionens pragmatism kan ibland ta sig okonventionella uttryck. Under 1980-talet ökade t.ex. handeln mellan EG och Taiwan i en utsträckning som krävde viss reglering. Av hänsyn till relationerna med Folkrepubliken Kina kunde emellertid EG inte ingå några avtal med Taiwan. Kommissionen utnyttjade då en NGO, the Association of European Chambers of Commerce and Industry (Eurochambres) för att få till stånd två bilaterala avtal om beskattning och tullar. Eurochambres fungerade som ett ombud för kommissionen, som tog initiativet till och i praktiken förde förhandlingarna.

I medlemskapsförhandlingar förs själva förhandlingarna formellt av medlemmarna genom ordförandelandet, men kommissionen har förberett förhandlingarna och sköter delar av dem på delegation. Tilläggas kan att kompetensfördelningen inte alltid är tydlig. I de globala handelsförhandlingarna har det t.ex. utkämpats en intensiv intern kamp om kommissionens rättigheter i olika delfrågor. EG-domstolen har givit medlemsstaterna långt större roll när det gäller handel med tjänster än i traditionella varuhandelsfrågor.

I internationella organisationer som både handhar frågor som ligger under medlemmarnas och under EU:s jurisdiktion – områden med "blandad kompetens" i EU-jargongen – kan unionen representeras såväl av ministerrådets ordförandeland som av kommissionen. I internationella miljöförhandlingar t.ex. har EU som organisation allt oftare blivit en erkänd deltagare, om än utan egen rösträtt, vid sidan av medlemsstaterna. Om diskussionen gäller ett ärende som faller under EU:s exklusiva kompetens, talar kommissionens utsände. I ärenden som ligger under medlemmarnas jurisdiktion är det enbart dessa som sköter förhandlingarna. Avser förhandlingarna ett område med blandad kompetens, företräds unionen ibland av ordförandeskapet, ibland av kommissionen. Detta svärgenomträngliga system uppfattas av andra förhandlingsaktörer som förvirrande och kan bidra till att skapa en osäkerhet om EU:s positioner.

Den grad av *aktörskapacitet* – förmågan att agera självständigt och enhetligt – som EU i sig innehar är viktig för att förstå EU:s tyngd i olika typer av förhandlingar. Lika viktigt är det att inse att unionens förhandlingsposition är

resultat av ofta mycket hårda interna överläggningar. Bilden, à la Moravcsik, av beslutsprocesser inom EU som förhandlingar mellan medlemsstaternas regeringar, kan lika väl avse det interna förhandlingsspel som föregår internationella förhandlingar. Lika sant är dock att kommissionen ofta är en oberoende aktör – och att den inom sig kan rymma olika uppfattningar, uttryckta av olika generaldirektorat. Så kan t.ex. miljöintressen ställas mot jordbruksintressen, medan de som kämpar för fri konkurrens intar en tredje ståndpunkt.

EU i olika typer av förhandlingar

Inom ramen för den generella bild som tecknats ovan ryms variationer i vad som utmärker EU:s förhandlingsbeteende. Skillnaderna beror dels på graden av aktörskapacitet, dels på hur maktrelationen mellan EU och dess motaktörer ser ut. Det går att skilja mellan

- I förhandlingar där EU är en bland flera inflytelserika aktörer och där aktörskapaciteten är hög (exempel: handelsförhandlingar inom världshandelsorganisationen WTO);
- II förhandlingar där EU är en bland flera inflytelserika aktörer men där aktörskapaciteten är låg (exempel: EU i forna Jugoslavien);
- III asymmetriska förhandlingar där EU är starkare part och där aktörskapaciteten är hög (exempel: vissa biståndsförhandlingar);
- IV asymmetriska förhandlingar där EU är starkare part men där aktörskapaciteten är låg (exempel: medlemskapsförhandlingar).

Fokus kommer här att ligga på kategorierna I och IV. Eftersom EU som säkerhetspolitisk aktör vore ett ämne för en artikel i sig, lämnas kategori II därhän. De två sista kategorierna skiljer sig framför allt i hur mycket av interna förhandlingar mellan medlemmarna som äger rum i samband med den externa förhandlingen: de förekommer i båda fallen men är långt mer avgörande i kategori IV. Fortsättningsvis belyser vi genom två exempel, handels- och medlemskapsförhandlingar, några centrala drag som karakteriserar EU som förhandlingsaktör.

EU i globala handelsförhandlingar – exempel på flernivåspel

Globala handelsförhandlingar är formellt tummelplatser för alla världens stater, en arketyper för de multilaterala förhandlingar som blivit ett återkommande inslag i den samtida diplomatin. Samtidigt sker många av de vitala avgörandena inom en begränsad krets av aktörer. I Uruguay-rundan, den senaste i raden av handelsförhandlingar, togs de viktigaste besluten i realiteten av USA, Japan

och EU. Ibland deltog även Kanada, ibland några större länder från Tredje Världen som Brasilien och Indien. I jordbruksfrågorna, den slutliga stötestenen innan ett avtal kunde ros i hamn, var slutresultatet en följd av en bilateral kompromiss mellan EU och USA. Här märks tydligt att EU är en ekonomisk supermakt.

Uruguay-rundan var en utdragen process. Flera deadlines överskreds innan den slutgiltiga lösningen nåddes 1993. Varför var det så svårt att nå fram till ett beslut om fortsatt liberalisering av världshandeln, ett resultat som alla borde tjäna på? Naturligtvis finns många svar på denna fråga, men en bidragande faktor var med säkerhet det motstånd som fanns från starka organiserade särintressen i många stater. *Teorin om flernivåspel* är ett försök att systematiskt analysera förhandlingar under sådana omständigheter. Den belyser kopplingen mellan inrikes- och utrikespolitik, ett fenomen som är av central betydelse för att förstå hur EU fungerar i multilaterala förhandlingar av denna typ.

Teorins utgångspunkt är att förhandlingar sker på flera nivåer samtidigt. Inom Uruguay-rundan fanns den internationella nivån, där de deltagande staterna förde överläggningar och sökte en gemensam lösning. Parallellt fördes på en andra nivå förhandlingar mellan EU:s medlemsstater för att komma fram till gemensamma positioner. Slutligen pågick intensiva förhandlingar inom varje medlemsstat, där varje lands regering testade vilka lösningar som skulle gå att "sälja" till hemmaopinion och intressegrupper. Det är just samspelet mellan de olika nivåerna, och hur dessa parallella förhandlingar influerar varandra, som är teorins kärna.

Det är en gammal insikt att interna förhandlingar är ett oundgängligt inslag i förhandlingar mellan stater. "90 % av min tid går åt för att förankra förhandlingspositioner inom landet", är ett citat från en amerikansk diplomat som visar att praktiker länge förstätt att de deltagit i ett flernivåspel. I den inflytelserika artikeln, där synsättet lanserades, påpekade författaren Robert Putnam att ett lands *win-set*, antalet tänkbara lösningar i en internationell förhandling som kan accepteras inom landet, kraftigt påverkar förhandlarnas handlingsutrymme. Om man vill nå en snabb lösning är det av godo om samtliga länder har stora win-sets, eftersom dessa måste överlappa för att en kompromiss ska kunna nås. Men ett stort win-set kan för ett enskilt land vara av ondo: landet får en svagare förhandlingsposition eftersom medspelarna vet att landets befolkning är redo att acceptera en stor mängd lösningar och långtgående eftergifter. Därför försöker förhandlare ibland att påverka såväl det egna landets win-set (öka eller minska det beroende på målet) som andra staters. Att medvetet söka minska sitt lands förhandlingsutrymme kan dock vara farligt: risken ökar då att man inte når någon lösning över huvud taget!

Om vi tar Uruguay-rundan som exempel, påverkades EU:s medlemsstater i hög grad av inrikespolitiska hänsyn. Storbritannien var en ihärdig förespråkare för ökad global liberalisering. Tyskland likaså, men här motverkades frihandelskrafterna av starka jordbrukarintressen. I Frankrike blockerades varje för-

slag till liberalisering av jordbrukspolitiken av böndernas organisationer, som också lyckats få ett brett nationellt stöd trots att relativt få personer arbetar inom lantbruket. Genom sin slogan "att döda bönderna är att döda Frankrike" gjorde de jordbrukspolitiken till ett nationellt intresse. Massiva demonstrationer i Bryssel under parollen "GATTastrof" tydliggjorde drastiskt böndernas kamp mot försämringar av den egna situationen (förhandlingarna ägde rum inom GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – den globala handelsorganisation som nu ersatts av WTO).

Dessa särintressen gjorde EU till en inflexibel förhandlare. EU:s position i GATT var resultat av en bräcklig kompromiss mellan medlemmarna, som i sin tur var resultat av känsliga inrikespolitiska överväganden. EU:s win-set inom jordbrukssektorn var extremt litet, och eftersom alla frågor inom GATT ansågs hänga ihop ledde detta till att hela Uruguay-rundan gick i stå. Över huvud taget kan välorganiserade, små intressegrupper utöva oproportionerligt inflytande i förhandlingar, särskilt om vinsterna från dessa är diffusa, dvs. inte riktar mot vissa nyckelgrupper i samhället. Det var först efter det att de tyska ledarna svängte, i takt med att de såg hur jordbruksdelen i EU:s budget – som till inte ringa del betalades av Tyskland – svällde, som EU:s positioner mjuknade och en lösning kunde nås. Den tyska omsvängningen berodde också på att andra grupper med större intresse av frihandel, bl.a. industriorganisationer, alltmer blandat sig i leken.

Exemplet visar också att förändringar i EU:s externa förhandlingsposition ofta bara kan nås om de länder – och de grupper inom länderna – som förlorar på detta *kompenstras* genom eftergifter på andra håll. De franska bönderna fick interna löften om fortsatt oförminskat stöd; portugisiska textilintressen tillgodosågs genom ökade subsidier till den hotade industrin.

Jordbruksförhandlingarna visar dessutom hur aktörer inom EU som ville ha en reformering av EU:s egen jordbrukspolitik utnyttjade de krav som ställdes inom ramen för GATT som påtryckningar för att åstadkomma sådan intern förändring. Slutligen illustrerar det faktum att EU:s förhandlare använde det tydliga interna motståndet i jordbruksfrågan som argument för att pressa fram eftergifter från USA hur ett litet win-set kan utnyttjas som påtryckning på den internationella nivån.

EU i medlemskapsförhandlingar – exempel på asymmetriska förhandlingar

I vad som kallats "den traditionella gemenskapsmetoden" för utvidgning måste det ansökande landet införliva hela den existerande *acquis* (alla EU:s lagar och regler) och själv bära kostnaderna för de anpassningar till regelsystemet som behövs. Samtidigt skall utökningen ske utan genomgripande förändringar av den institutionella strukturen. Förhandlingarna gäller framför allt temporära

undantag och övergångsbestämmelser.

Den ensidighet som metoden ger uttryck för speglar väl medlemskapsförhandlingarnas asymmetriska karaktär. Ansökaren är en "demandeur", en som ber om att få komma in i en existerande, stark organisation. Samtidigt som behovet av att få komma med uppfattas som stort är *alternativen* få eller icke-existerande (om inte fortsatt utanförskap ses som en konkurrenskraftig möjlighet, som i det norska fallet). Från unionens sida uppfattas en utvidgning knappast som oundgänglig; vissa medlemmar kan t.o.m. vara emot en sådan. Antalet sökande överstiger dessutom vad som på kort sikt kan tas emot. Sammantaget har vi en situation av ojämnt beroende, som ger asymmetri även i förhandlingssituationen.

Asymmetriska förhandlingar tenderar att resultera i asymmetriska resultat: den starkare partens bud får lätt karaktären av "take-it-or-leave-it", och den svagare har få trumf på hand att sätta emot. Man kan därför förvänta sig att resultatet av medlemskapsförhandlingar hamnar nära EU:s ursprungliga position.

Antagandet stärks av andra faktorer. Även medlemskapsförhandlingar bär drag av flernivåspel. Innan EU går in i överläggningar med en sökande utmejslas den interna förhandlingspositionen i ett internt spel. Här tenderar varje land att inta en tuff attityd och söka undantag på de punkter där egna intressen står på spel. Denna interna process tar ofta lång tid. En tendens finns att i nästa steg addera de olika medlemmarnas särintressen snarare än att förhandla fram en mer balanserad helhet: varför skall något medlemsland frivilligt försämra sin egen position och göra eftergifter till ansökarländer, som brinner av önskan att få bli med i gemenskapen?

Summa summarum stärker den komplexa beslutsprocessen inom EU tесerna att (a) medlemskapsförhandlingar drar ut på tiden, och (b) slutresultatet hamnar nära EU:s utgångsbud.

Finns det då inga faktorer som talar för att ansökarländer kan få igenom delar av sina krav? Både Sveriges och Finlands regeringar var ju ganska nöjda efter sina inträdesförhandlingar. Sverige fick t.ex. igenom ett nytt mål för regionalpolitiken, tillåtelse att under en övergångstid ha strängare miljöregler och undantag för snus och alkoholmonopol (om detta ska ses som bevis på framgångsrika förhandlingar kan diskuteras; det beror delvis på vilka förväntningar man hade).

En anledning till framgång är att förhandlingarna egentligen inte är "mellan oss och dem" utan mellan "de framtida oss". Nuvarande medlemmar måste betänka att ansökarländerna snart kan bli medlemmar precis som de själva, med samma rättigheter (inklusive vetorätten) och skyldigheter. Det rör sig om att reglera ett framtida samboende, där alltför stor tuffhet i förhandlingarna kan lägga grogrund till konflikter när ansökarna väl är medlemmar.

Det kan också vara så att en ansökande stat har anhängare bland befintliga medlemmar. Sverige hade stöd av Tyskland i sina förhandlingar och stöder nu

i sin tur de baltiska staterna i deras strävan efter medlemskap. Det kan vidare hävdas att ett EU-intresse av "lyckade förhandlingar" tenderar att växa fram när dessa väl startat. Att inte kunna nå fram till ett avtal kan ses som ett tecken på misslyckande, inte minst för kommissionen och ordförandelandet och allra mest så i slutskedet av en förhandling. Ibland stärks denna vilja till framgång – där ett nytt avtal tas till intäkt för att EU står fortsatt starkt – av moraliska åtaganden. Det uttalade strävandet efter att stärka den europeiska demokratin var ett kraftfullt incitament till lyckade förhandlingar med Grekland (kommissionen avrådde, väl att märka, från ett grekiskt medlemskap men kördes över av rådet) och Spanien; de finns med i bilden även i utvidgningen österut.

I en pågående förhandling måste aktörerna ta hänsyn till tidigare, parallella och framtida förhandlingar. Tidigare avtal skapar prejudikat. Kommissionen kan t.ex. hävda inför kandidatländerna att "de krav ni ställer är omöjliga – så har vi aldrig gjort förut". Från EU:s biståndspolitik kan vi se hur det tidigt myntade begreppet "partnerskap", som angav ett avtal mellan likaberättigade parter, kom att leva kvar och tjäna som moraliskt och symboliskt hinder mot införande av ensidiga villkor från EU:s sida när den ekonomiska utvecklingen gjorde maktrelationen än mer ojämlig. Den danska statsvetaren Lykke Friis pekar på hur tidigare kompromisser inom EU blivit en svårubbad "dödvikt" i senare förhandlingar: medlemmarna är ovilliga att på nytt börja röra i vad de en gång kommit fram till efter besvärliga överläggningar.

Att parallella förhandlingar kan influera utvecklingen visas av samspelet mellan EU:s interna förhandlingar om en omstrukturering av jordbrukspolitiken, jordbruksförhandlingar i WTO och östutvidgningen. Utvecklingen inom WTO påverkar unionens interna processer, liksom förhandlingsspelet inom EU influerar unionens position i världshandelsorganisationen. Samtidigt är det svårt att se hur nya medlemmar ska kunna upptas i EU utan att en lösning – innebärande lägre kostnader för jordbruksstöd – först nåtts avseende den gemensamma jordbrukspolitiken. De inledda medlemskapsförhandlingarna sätter därför stark press på EU:s jordbruksförhandlare.

Medlemmarna måste också ha i minnet att ett förhandlingsresultat kan bli en referenspunkt för framtida överenskommelser. Eftergifter som görs i en pågående förhandling kan slå tillbaka i nästa runda av medlemskapsförhandlingar, genom att de nya kandidatländerna använder dessa i sin argumentering. På så sätt kan ett ingånget avtal bli ett golv för senare avtal. Över huvudet hänger "framtidens skugga", för att använda Robert Axelrods välkända term, över förhandlingarna. De måste alltid överväga vilka framtida effekter, även i termer av förhandlingsrykte, ett utspel kan få.

Betydelsen av att ta hänsyn till framtiden i överväganden om förhandlingsstrategier förstärks av att förhandlingarna inom EU är ständigt pågående, och att ett avtal ingalunda betyder att förhandlingarna avslutas. Innebörden av ett avtal kan bli föremål för såväl förhandlingar som juridiska tolkningsprocesser.

Detta illustreras väl av vad som hänt med det av Sverige framförhandlade bevarandet av det statliga monopoliet för import och försäljning av alkohol. Monopolet ifrågasattes genast av köpmannen Ivar Franzén, som tog saken till svensk domstol, vilken i sin tur hänvisade frågan till EG-domstolen för tolkning. I sitt domslut följde EG-domstolen varken sin generaladvokats ståndpunkt att monopoliet måste avskaffas helt eller den svenska regeringens intensiva argumentering för de egna reglerna. Sverige förklarades tvunget att ändra sitt importsystem trots medlemskapsavtalets formuleringar. Men historien tog inte slut med detta: Kommissionen har sagt sig vilja fortsätta att undersöka om statsmonopolet verkligen är i linje med EU:s lagstiftning. På motsvarande sätt kommer säkerligen delar av framtida medlemskapsavtal att bli föremål för omförhandlingar och omtolkningar.

Förhandlingar, demokrati och effektivitet

EU är ett gigantiskt, komplicerat förhandlingssystem. Vi har i detta kapitel försökt visa att det är rimligt att se unionens interna beslutsprocesser som kontinuerliga, ofta informella förhandlingar mellan ett stort antal aktörer och att ett förhandlingsperspektiv också är fruktbart vid analys av unionens externa agerande. Vi har betonat dessa förhandlingsprocessers mångfald: att deras karaktär skiftar beroende på t.ex. sakfråga eller stadium i beslutsprocessen. Men spelar det då någon roll att EU är liktydigt med förhandlingar? Får denna tolkning några konsekvenser för svenska politiska överväganden respektive hur EU-projektet värderas?

Sveriges möjlighet att påverka EU:s beslutsprocesser beror i viss grad på att såväl politiker som tjänstemän när en insikt om att EU är ett förhandlingsmaskineri. Synsättet är nog mindre främmande för politiker, som är vana att agera som förhandlare, än för svenska byråkrater, som i den egna miljön snarare agerar som "objektiva handläggare" än som informella förhandlare. Förhandlingsteorin understryker hur vitalt det är att vara väl förberedd inför förhandlingar och att själv lägga fram väl underbyggda, skriftliga förslag. Förhandlaren måste aktivt bygga upp informella nätverk och lära sig hur man argumenterar med människor från olika kulturer. Han eller hon måste kunna utnyttja det formella regelsystemets möjligheter och begränsningar (inte minst EU-sammanträddandets ädla konst), men också lära sig behärska de informella genvägarna. I EU, som karakteriseras av ständigt pågående förhandlingsprocesser, är det särskilt viktigt att vara med på ett tidigt stadium i processen – men också att förstå att förhandlingarna inte är slut när avtal väl har nåtts.

Vid en värdering av EU som politiskt system kan vi utgå från värdena demokrati och effektivitet, två vanliga måttstockar i vår del av världen. Frågan

blir vad ett förhandlingsperspektiv tillför debatten om EU:s "demokratiska underskott" och om unionens förmåga att bidra till ökad välfärd.

Den omedelbara slutsatsen av vår tolkning av EU som ett informellt, nätverksbaserat förhandlingssystem är att EU är ett elitprojekt snarare än ett genuint demokratiskt projekt. Dilemmat är att informella nätverk å ena sidan fungerar som ett smörjmedel som möjliggör ett smidigt och effektivt samarbete, men att de å andra sidan försvårar demokratisk insyn och ansvarsutkrävande. Förhandlingar är vanligen – av förstaeliga skäl – hemliga. De leder vanligen till kompromisser, där det inte går att identifiera klara vinnare eller förlorare. Problematiska eller obehagliga aspekter av framförhandlade beslut kan alltid skyllas på andra. Svårigheterna att identifiera vem som är ytterst ansvarig för besluten gör att den politiska makten riskerar att bli anonym. Detta kan ge upphov till konspirationsteorier av olika slag. "Byråkraterna i Bryssel" blir syndabockar, fastän besluten är resultat av processer där också experter från de olika länderna deltagit.

Den politiska debatten om EU:s förtjänster och brister speglar spänningen mellan dem som bedömer EU efter vad organisationen kan åstadkomma, dvs. efter något slags effektivitetskriterium, och dem som bedömer EU efter hur de politiska aktörerna kan ställas till ansvar för vad de gör, dvs. efter demokratiska kriterier. EU uppvisar större effektivitet än andra internationella samarbetsprojekt (även om också EU:s beslut ibland speglar hänsyn till den mest motsträviga parten snarare än till gemensamma, europeiska intressen). Samtidigt är detta svärgenomträngliga system svårt att förena med demokratiska värden. Politik är emellertid inte ett enkelt val mellan effektivitet eller demokrati. Fortsatt effektivitet kräver folklig legitimitet. Utan demokratisk förankring får förhandlingslösningarna inte nödvändig acceptans och efterlevnad. Däri ligger EU:s dilemma.

Källor och litteratur

En fyllig introduktion till beslutsprocesserna i EU är *Policy-Making in the European Union*, redigerad av Helen Wallace och William Wallace (Oxford University Press, 1996). Helen Wallaces utsaga om förhandlingsperspektivets nödvändighet är hämtad därifrån. Idén att "framtidens skugga" befrämjar samarbete formulerades av Robert Axelrod i *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984). I svensk översättning heter boken *Från konflikt till samverkan* (Stockholm: SNS Förlag, 1987).

Den mest inflytelserika företrädaren för ett statscentrerat synsätt på EU-förhandlingar är Andrew Moravcsik, som bl.a. skrivit den ofta citerade artikeln "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional

Statecraft in the European Community”, *International Organization*, vol. 5, nr 1 (1991). Thomas Pedersen driver i boken *Germany, France and the Creation of the Union* (London: Cassell, 1998) tesen att EU-samarbetet vilar på tysk-franska förhandlingsuppställningar. Bland verk som utvecklar nätverksperspektivet på EU-förhandlingar kan nämnas Keith Middlemas, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995* (London: Fontana Press, 1995) och Christer Jönsson, Bo Bjurulf, Ole Elgström, Anders Sannerstedt & Maria Strömvik, ”Negotiations in Networks in the European Union”, *International Negotiation*, vol. 3, nr 3, 1998.

David R. Camerons artikel, ”Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union”, som visar på de informella inslagen i EMU-förhandlingarna, finns i boken *Bringing Transnational Relations Back in*, redigerad av Thomas Risse-Kappen (Cambridge University Press, 1995). Förhandlingar som följer efter EU-beslut behandlas i Christer Jönsson & Jonas Tallberg, ”Compliance and Post-Agreement Bargaining”, *European Journal of International Relations*, vol. 4, nr 4, 1998. Relationen mellan nationella byråkratiska kulturer och nätverkskulturen i EU diskuteras i Daphné Josselin, ”Domestic Policy Networks and European Negotiations: Evidence from British and French Financial Services”, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr 3, 1996.

Tesen om en klyfta mellan utomståendes förväntningar på EU och unionens möjlighet tillmötesgå dessa framförs av Christopher Hill i artikeln ”The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, som ingår i volymen *Economic and Political Integration in Europe*, redigerad av Simon Bulmer och Andrew Scott (Oxford: Blackwell, 1994).

Samspelet mellan internationella och inomstatliga förhandlingar analyseras i Peter B. Evans m.fl., *Double-Edged Diplomacy* (University of California Press, 1993), i vilken också Robert Putnams artikel ”Diplomacy and Domestic Politics” (ursprungligen från 1988) finns återgiven. Teorin har applicerats på EU:s jordbrukspolitik av Lee Ann Patterson i ”Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis”, *International Organization*, vol. 51, nr 1, 1997. Unionens roll i internationella handelsförhandlingar redovisas av Hugo Paenem och Alexandra Bench i boken *From the GATT to the WTO. The European Community in the Uruguay Round* (Leuven University Press, 1995).

Den danska statsvetaren Lykke Friis diskuterar i sin avhandling *When Europe Negotiates* (University of Copenhagen, 1996) hur förhandlingsteori kan användas för att analysera EU:s förhandlingar med ansökarstaterna i Central- och Östeuropa.