

Sammanfattning av rapporten

Organiserade intressen i Europeiska unionen Bidrar de till att hämma eller främja unionens demokrati och effektivitet?

Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren

Få bestrider numera att Europeiska unionen lider av ett demokratiskt underskott. Debatten om EU:s framtid handlar i stället om hur man bäst skall komma tillrätta med detta problem. Den mest uppenbara utvägen vore att stärka de representativa kanalerna i EU, antingen indirekt via medlemsstaternas representation i ministerrådet och Europeiska rådet, eller genom att skänka mer makt till det direktvalda Europaparlamentet. Den här rapporten tar däremot fasta på en annan tänkbar lösning som under senare tid fått stort genomslag i debatten och även i konkreta reformer på EU-nivå. Lösningen bygger på att involvera organiserade intressen i EU:s beslutsprocesser och på så sätt främja den demokratiska legitimiteten för unionen.

Organiserade intressen har förvisso alltid funnits företrädas på EU-nivå. Grupper som representerar funktionella intressen inom specifika sakområden har av många – inte minst EU-kommissionen – ansetts bidra till bättre och mer effektiva beslut. Men utgångspunkten för den modell som nu förespråkas är att organisationer som företräder medborgarna och civilsamhället också kan bidra till att främja den demokratiska legitimiteten genom att delta. Organisationsväsendet kan rent av anses utgöra en tredje form av representation i EU, vid sidan om representationen via de politiska partierna i Europaparlamentet och de nationella regeringarna i ministerrådet och Europeiska rådet.

Rapporten undersöker empiriskt i vilken utsträckning intressebaserad representation i EU:s politiska system utgör en fungerande lösning på EU:s demokratiproblem. Framför allt bedöms om ökat deltagande från organisationsväsendet kan göra EU:s beslutsprocesser mer demokratiskt legitima

eller om det tvärtom innebär att demokratin försvagas. Vidare diskuteras om ökat deltagande från organiserade intressen sker på bekostnad av EU:s förmåga att nå effektiva lösningar på gemensamma problem eller om effektiviteten tvärtom blir bättre.

Rapporten tar sin utgångspunkt i en beslutsprocess som ofta framhålls som ett lyckat exempel på hur organisationsväsendet kan involveras i EU:s beslutsfattande – den nyligen beslutade kemikaliepolitiken, som innebär att det så kallade REACH-systemet introducerades. En bedömning görs om denna beslutsprocess uppfyller de kriterier för en demokratisk procedur som utarbetats av den kände demokratiforskaren Robert Dahl. De empiriska resultaten bygger på en omfattande enkätundersökning med över 600 deltagare från 40 olika länder som varit inblandade i beslutsprocessen om REACH.

Resultaten av undersökningen visar att intressegruppers deltagande kan utgöra ett viktigt komplement till de representativa institutionerna i EU. Erfarenheterna från beslutsprocessen om den europeiska kemikaliepolitiken visar att reformer som syftar till att öka deltagandet kan bidra till att förbättra den demokratiska representationen i EU genom att ge fler möjlighet att påverka politiken. Samtidigt tyder resultaten på att en förstärkning av den intressebaserade kanalen kan medföra ökad politisk ojämlikhet eftersom vissa intressegrupper har bättre förutsättningar att påverka politiken än andra. Båda dessa aspekter måste vägas in vid en bedömning av möjligheterna att förbättra demokratin genom ökad intresserepresentation i EU.

Vidare tyder resultaten på att ett brett deltagande i EU:s beslutsprocesser inte nödvändigtvis undergräver unionens förmåga att lösa viktiga samhällsproblem, vilket många kritiker hävdar. Tvärtom förefaller det fullt möjligt att genom ökat deltagande förbättra såväl demokratin som effektiviteten i beslutsfattandet.

De resultat som redovisas i rapporten bygger emellertid endast på en enskild beslutsprocess och undersöker blott en kanal för politisk representation i EU. Det är därför

inte möjligt att utifrån resultaten i denna undersökning dra några säkra slutsatser om hur andra former av politisk representation påverkas av att den intressebaserade kanalen stärks inom unionen. Den försiktiga slutsats som dras är därför att reformer som syftar till att öka det samhälleliga deltagandet i EU:s beslutsprocesser kan lindra men inte lösa unionens demokratiproblem.