

Examensuppsats, 20 poäng – VT 2005  
Företagande, ledning och organisering  
Handelshögskolan i Stockholm

## **INUTI DEN SVARTA LÅDAN**

**– EN STUDIE AV BESLUTSPROCESSERNA BAKOM EU:S GEMENSAMMA HANDELSPOLITIK**

Författare: Sara Lemke & Jonas Mjöbäck  
Handledare: Ek.dr. Mats Jutterström  
Opponent: Anna Tyllström & Noomi Weinryb  
Tid & plats: Fredagen den 10 juni 2005,  
kl. 10:15-12:00 i sal C512 (IMIT),  
våning 5, Saltmätargatan

---

## FÖRORD

---

Vårt intresse för beslutsprocesser och deras komplexitet väcktes under våren 2004 i samband med att kursen Beslutsfattande gavs på Handelshögskolan i Stockholm. Under kursen klargjordes att många av de beslutsteorier som finns tillgängliga är av det idealtypiska slaget och därmed sällan stämmer överens med hur beslut fattas i verkligheten. Kursen presenterade också alternativa teorier med rötter i nyinstitutionell beslutsteori. Sådana teorier har starkare förankring i empiriska studier, och utgår ifrån hur beslut många gånger *de facto* fattas istället för hur de *borde* fattas. Vi slogs av hur dessa senare teorier tycktes stämma överens med våra personliga erfarenheter. Beslut och beslutsprocesser som vi tidigare stått undrande inför hamnade i ett nytt ljus. Inspirerade av nya insikter i beslutsfattandets problematik började vi söka efter intressanta empiriska fall att studera inför vårt examensarbete.

Under sommaren 2004 kom vi så i kontakt med de så kallade Singaporefrågorna, vilka legat i fokus för denna studie. Redan första gången vi hörde talas om Singaporefrågorna misstänkte vi visserligen att vi gick ett spännande arbete till mötes, men inte kunde vi ana vilken rik källa till kunskap vi funnit. Inte heller förstod vi vilket mödosamt arbete vi hade framför oss, och tur var väl kanske det. Studier av detta slag kräver såväl tid som energi och då inte bara av oss som studenter utan också av alla andra som varit involverade i vårt arbete. Eftersom vi valt att anonymisera de respondenter som ställt upp på intervjuer i samband med vår studie, är det få personer vi kan nämna vid namn. Vi vill ändå passa på att här tacka alla dem som generöst delat med sig av sina erfarenheter och reflektioner, något som varit en förutsättning för studiens genomförande. Vi vill rikta ett särskilt tack till Mikael Anzén på svenska representationen i Genève. Dels därför att han var den som först började berätta om Singaporefrågorna för oss, dels för att han senare under studiens gång också fungerat som bollplank. Vi vill också tacka familj och vänner som bidragit med korrekturläsning och insiktsfulla kommentarer. Sist men inte minst vill vi rikta ett stort tack till Mats Jutterström, vår handledare som utmanat våra tankar och fått oss att lyfta blicken.

*Jonas Mjöback & Sara Lemke*  
Stockholm, den 2 juni 2005

---

## ABSTRACT

---

Trade was assigned as a Community responsibility at the founding of the European Community in 1957. It was then recognized that Europe would achieve a greater international influence if it were to negotiate trade deals with one voice. Since then, the basic rule has been that the European Commission negotiates agreements on behalf of the EC, and presents the agreements negotiated for approval in the European Council.

Today, the 25-member European Union is the largest trading power in the world, and most member states have decades of experience of coordinating their national trade interests into a common position. However, partly as a result of the complex nature of the trade decision-making processes it is sometimes problematic to identify who or what really influences EU trade policy.

The purpose of this thesis is to provide increased understanding of EU trade decision-making, applying mainly the framework of new institutional decision theory. In order to achieve this, the question “What influences EU trade decision-making?” is addressed. The analysis is based on a case study of the controversial “Singapore Issues” – four new trade areas for which the EU advocated an international agreement within the World Trade Organization, WTO. Employing a qualitative method, primarily based on seventeen interviews with persons involved in EU trade policy, the study focuses on the period between 1996 and 2004.

It is argued that the Commission plays a decisive role in setting the common goals and the political agenda within the EU. The influence of the Commission can partly be explained by a strong formal position as defined in the Treaty. Apart from this, the Commission takes advantage of methods such as “horse-trading”, informal oppression of minority interests, and ambiguity to overcome the preference heterogeneity among the member states and to promote a common EU position.

In a multilateral setting, the Commission, acting on behalf of the EU, has played a different role. After an initial period of proactive behaviour, pushing the Singapore Issues as a skilful *policy entrepreneur*, the Commission took on a more reactive approach, and finally gave in to external pressure. The need to prove EU as a legitimate leader in the WTO, as well as internal division within the EU, made it difficult for the Commission to neglect the sharp criticism levelled against the Singapore Issues and the EU.

In short, the Commission dominates the member states in forming the official EU trade policy. However, the Commission has proven to be rather sensitive to external pressure during the conduct of negotiations, which in turn also shapes the EU position.

---

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1	STUDIENS BAKGRUND.....	7
1.2	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	8
1.3	DISPOSITION.....	9
<b>2</b>	<b>METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....</b>	<b>10</b>
2.1	FÖRHÅLLET MELLAN EMPIRI OCH TEORI .....	10
2.2	FALLSTUDIEN SOM FORSKNINGSSTRATEGI .....	11
2.3	STUDIENS UNDERSÖKNINGSOBJEKT .....	11
2.4	AVGRÄNSNINGAR .....	12
2.5	EN KVALITATIV STUDIE .....	13
2.6	DATAINSAMLING .....	14
2.6.1	<i>Intervjuer</i> .....	14
2.6.1.1	Val av respondenter .....	14
2.6.1.2	Intervjuernas genomförande.....	16
2.6.2	<i>Observationer</i> .....	17
2.6.3	<i>Textstudier</i> .....	17
2.6.4	<i>Seminarium</i> .....	18
2.7	REGISTRERING OCH BEARBETNING AV DATA .....	18
2.8	STUDIENS KVALITET .....	19
2.8.1	<i>Fallbeskrivningens korrekthet</i> .....	19
2.8.2	<i>Tolkningens trovärdighet</i> .....	20
<b>3</b>	<b>TIDIGARE FORSKNING OCH FORSKNINGSFÄLTET .....</b>	<b>21</b>
3.1	INTERNATIONELL POLITISK EKONOMI .....	21
3.1.1	<i>Marknadens villkor och intressegrupper – public choice</i> .....	21
3.1.2	<i>Politiska institutioner</i> .....	21
3.1.3	<i>Idéer och ideologi</i> .....	21
3.1.4	<i>Internationella strukturer</i> .....	22
3.1.5	<i>Slutsats – ett integrerat synsätt</i> .....	22
<b>4</b>	<b>TEORETISK REFERENSRAM.....</b>	<b>23</b>
4.1	BESLUTSTEORI.....	23
4.1.1	<i>Den rationella beslutsmodellen</i> .....	23
4.1.2	<i>Alternativa beslutsmodeller – omvärldsberoende</i> .....	24
4.1.3	<i>Alternativa beslutsmodeller – soptunnmodellen och agenda setting</i> .....	25
4.1.4	<i>Alternativa beslutsmodeller – strategiskt spel</i> .....	27
<b>5</b>	<b>FORMELLA BESLUTSPROCESSER.....</b>	<b>32</b>
5.1	STRUKTUREN PÅ EU:S HANDELSPOLITISKA BESLUTSPROCESSER .....	32
5.2	FRÅGAN OM KOMPETENSFÖRDELNING .....	33
<b>6</b>	<b>EMPIRI – SINGAPOREFRÅGORNA .....</b>	<b>35</b>
6.1	TIDEN KRING SINGAPORE – FRÅGORNA AKTUALISERAS .....	35
6.1.1	<i>Vad är Singaporefrågorna?</i> .....	35
6.1.1.1	Investeringar .....	35
6.1.1.2	Konkurrens.....	35
6.1.1.3	Offentlig upphandling.....	36
6.1.1.4	Handelsprocedurer.....	36
6.1.2	<i>Intet nytt under solen</i> .....	36
6.1.3	<i>Singaporefrågorna uppmärksammas i EU</i> .....	37
6.1.4	<i>Ministerkonferensen i Singapore 1996</i> .....	40
6.2	TIDEN KRING SEATTLE – ETT BAKSLAG .....	41
6.2.1	<i>MAI-förhandlingarna havererar</i> .....	41
6.2.2	<i>WTO och globaliseringsmotståndet</i> .....	41

6.2.3	<i>Oktoberslutsatserna</i> .....	42
6.2.4	<i>Frågan om kompetensfördelning</i> .....	43
6.2.5	<i>Upptakten till Seattle</i> .....	44
6.2.6	<i>Ministerkonferensen i Seattle 1999</i> .....	45
6.3	TIDEN KRING DOHA – ETT STEG FRAMÅT .....	46
6.3.1	<i>Ministerkonferensen i Doha 2001</i> .....	46
6.3.2	<i>Är Singaporefrågorna verkligen med i Doharundan?</i> .....	47
6.3.3	<i>Paket eller inte, det är frågan</i> .....	48
6.4	TIDEN KRING CANCÚN – TVÅ STEG BAKÅT .....	51
6.4.1	<i>Motsättningarna mot Singaporefrågorna hårdnar</i> .....	51
6.4.2	<i>Ministerkonferensen i Cancún 2003</i> .....	53
6.5	EFTER CANCÚN .....	55
6.5.1	<i>The Post-Cancún Blame Game</i> .....	55
6.5.2	<i>Oklara bud</i> .....	56
6.6	JULIUPPGÖRELSEN – DET 'BIDDE' BARA EN TUMME .....	57
6.6.1	<i>USA visar prov på flexibilitet</i> .....	57
6.6.2	<i>EU klargör sina positioner</i> .....	59
6.6.3	<i>Allt närmare en uppgörelse</i> .....	61
6.6.4	<i>Julipaketet</i> .....	61
6.7	SINGAPOREFRÅGORNAS FRAMTID .....	62
<b>7</b>	<b>ANALYS</b> .....	<b>64</b>
7.1	MÅLFORMULERING .....	64
7.1.1	<i>Agenda setting</i> .....	64
7.1.2	<i>United we stand, divided we fall – behovet av en gemensam position</i> .....	66
7.1.2.1	<i>Hantering av heterogenitet</i> .....	66
7.1.3	<i>Kommissionen, en skicklig spelare på hemmaplan</i> .....	69
7.2	FÖRHANDLING .....	69
7.2.1	<i>Heterogena preferenser</i> .....	69
7.2.2	<i>EU får upp Singaporefrågorna på WTO:s agenda</i> .....	70
7.2.3	<i>Det strategiska spelet</i> .....	72
7.2.3.1	<i>Reciprocitetsnormen och utnyttjandet av det för-givet-tagna</i> .....	72
7.2.3.2	<i>Oklarhetens strategi</i> .....	73
7.2.4	<i>Från proaktiv till reaktiv</i> .....	74
7.2.4.1	<i>Behovet av legitimitet</i> .....	75
7.2.5	<i>Medicin blir till beska droppar</i> .....	77
7.2.5.1	<i>Att spela efter fel spelregler</i> .....	77
7.2.5.2	<i>Intern politisering synliggörs</i> .....	78
7.2.5.3	<i>Oklarhetens problematik</i> .....	78
7.2.6	<i>EU förlorar bortamatchen</i> .....	80
<b>8</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>81</b>
8.1	STUDIENS RESULTAT .....	81
8.1.1	<i>Målformulering</i> .....	81
8.1.2	<i>Förhandling</i> .....	82
8.1.3	<i>Vad påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik?</i> .....	83
8.2	RESULTATENS IMPLIKATIONER .....	83
8.2.1	<i>Alternativa normer för beslut</i> .....	84
8.2.2	<i>Omvärldstryck drabbar inte alla lika</i> .....	84
8.2.3	<i>Strategiskt spel</i> .....	85
8.2.4	<i>Oklarhetens baksida</i> .....	85
8.2.5	<i>Principen om "bredast möjliga agenda"</i> .....	86
8.2.6	<i>På glänt eller vidöppet?</i> .....	86
8.2.7	<i>Att se till helheten</i> .....	86
<b>9</b>	<b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b> .....	<b>88</b>
9.1	FÖRFATTARNAS REFLEKTIONER .....	88
9.1.1	<i>Problematisering och framtida forskning</i> .....	88
9.1.2	<i>Användbarhet</i> .....	89
<b>10</b>	<b>EPILOG</b> .....	<b>90</b>

<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>92</b>
VETENSKAPLIG LITTERATUR .....	92
ELEKTRONISKA KÄLLOR.....	94
TIDNINGSARTIKLAR.....	94
ÖVRIGA SKRIFTLIGA KÄLLOR .....	95
INTERVJUER.....	97
<b>APPENDIX I.....</b>	<b>I</b>
ORDLISTA .....	I
<b>APPENDIX II.....</b>	<b>V</b>
FORMELLA BESLUTSPROCESSER.....	V
<b>APPENDIX III.....</b>	<b>VI</b>
TIDSLINJE .....	VI

---

# 1 INLEDNING

Detta första kapitel är en introduktion till det ämne vi valt att behandla inom ramen för vår examensuppsats, närmare bestämt EU:s gemensamma handelspolitik. Inledningsvis presenteras bakgrunden till vårt val av område. Därefter följer en presentation av vårt syfte och tillhörande frågeställning. Kapitlet avslutas med en disposition över uppsatsens kommande innehåll.

---

## 1.1 Studiens bakgrund

Globalisering har kommit att framstå som en av de mest omvälvande krafterna i vår tid. Som ett resultat av detta har den internationella handeln fått en alltmer framträdande roll i såväl inrikespolitiken som i relationerna stater emellan. Den internationella handelspolitiken, vilken i stor utsträckning styrs av Världshandelsorganisationen WTO, har också kommit att bli föremål för ett allt större intresse från det civila samhällets sida, representerat av bland annat ett stort antal NGOs<sup>1</sup>. En allt intensivare mediebevakning av internationella handelsförhandlingar är också påtaglig. Många minns rapporteringarna från kravallerna under WTO:s ministerkonferens i Seattle 1999 och berättelserna om slaget mellan de fattiga och rika länderna under WTO-mötet i Cancún fyra år senare.<sup>2</sup>

En av de viktigaste aktörerna i den internationella handelspolitiken är Europeiska Unionen som numera har en större andel av världshandeln än något annat land.<sup>3</sup> Förutom att EU är en central spelare på den handelspolitiska arenan är internationell handelspolitik ett synnerligen prioriterat område för EU. EU:s gemensamma handelspolitik har sedan allra första början utgjort en av det europeiska samarbetets grunder och också varit ett av de mest framgångsrika samarbetsområdena.<sup>4</sup> Redan i EG:s ursprungliga konstitution – det så kallade Romfördraget från 1957 – gavs handelspolitiken och mekanismerna för denna en särskilt framskjuten position.<sup>5</sup> EU:s medlemmar är därmed sedan länge vana att agera tillsammans i externa handelsrelationer. Trots detta förefaller det som om EU:s handelspolitik är svår att förstå för utomstående såväl som för vissa av de deltagare som aktivt deltar i utformningen av politiken.<sup>6</sup> Att så är fallet har tydligt framkommit i vår studie där EU:s handelspolitik kommenterats på bland annat följande sätt:

*“Det är lite svarta lådan!”<sup>7</sup>*

En förklaring till denna situation kan vara den brist på insyn i det handelspolitiska beslutsfattandet som på senare år utgjort en del av den kritik som riktats mot området.<sup>8</sup> En annan förklaring är den komplexa naturen på beslutsprocesserna bakom den gemensamma

---

<sup>1</sup> Non Governmental Organizations. Frivilligorganisationer som ofta representerar en mängd olika intressen, till exempel u-landsfrågor, miljö- och arbetsvillkor samt näringslivet. Dessa organisationer har på senare år riktat allt större intresse mot, samt fått större inflytande på multilaterala förhandlingar. En frekvent omnämnd NGO är den globaliseringskritiska organisationen Attac.

<sup>2</sup> Henriksson, WTO-invgning ställdes in efter våldsamma protester, *Svenska Dagbladet* 1999-12-01, och Henriksson, U-länderna höjer rösten – Ny självsäkerhet märks bland de fattiga länderna på årets WTO-möte, *Svenska Dagbladet* 2003-09-13.

<sup>3</sup> Ahnlid 2002, s 93.

<sup>4</sup> Jämför Johnson 1998, Preface s vi.

<sup>5</sup> Johnson 1998, Preface s vi.

<sup>6</sup> Jämför Johnson 1998, Preface s vii.

<sup>7</sup> Tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

<sup>8</sup> Se exempelvis *A League of Gentlemen – Who Really Runs EU Trade Decision-Making?* November 2003.

handelspolitiken – en komplexitet som sägs ha ökat med tiden i takt med att unionen fått allt fler medlemmar.<sup>9</sup> De frågor som behandlas i de multilaterala förhandlingarna har också ökat. Från att främst ha omfattat tulltaxor och kvoter har handelspolitiken kommit att täcka frågor som vissa EU-länder anser inkräkta alltmer på det nationella självstyret och därmed reducera eller helt beröva medlemsländerna deras autonomi att styra utvecklingen på dessa områden.<sup>10</sup> Detta har tillsammans med ett allt större antal medlemsländer gjort det mer och mer komplicerat för EU att forma en gemensam handelspolitik.<sup>11</sup> Ökad internationell handel, radikala förändringar i maktbalansen mellan världens handelsnationer, internationella handelsavtals allt större omfattning och betydelse, har tillsammans med förändringar i den internationella handelns natur också resulterat i nya utmaningar för utformningen av EU:s gemensamma handelspolitik.<sup>12</sup>

Trots behov av mer kunskap på området har handelns politiska aspekter inte ägnats särskilt stor uppmärksamhet vare sig i den ekonomiska eller i den statsvetenskapliga undervisningen.<sup>13</sup> Behovet av att vinna djupare kännedom om handelspolitiken och dess beslutsprocesser förefaller således stort. Att öka förståelsen för den gemensamma handelspolitiken tycks också vara ett mål för EU. I en rapport från EU-kommissionen talas det bland annat om vikten av att göra de handelspolitiska frågorna mer lättbegripliga för allmänheten.<sup>14</sup>

## ***1.2 Syfte och frågeställning***

Detta arbete är *vårt* försök att sprida ljus över den handelspolitiska sfären. Syftet med uppsatsen är att ge ökad insikt i och förståelse för EU:s gemensamma handelspolitik. Utifrån detta syfte har vi valt att besvara följande frågeställning:

*Vad påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik?*

För att förstå beslut måste vi studera beslutsprocesserna bakom det formella beslutet. Beslutsprocesser kännetecknas ofta av att de innehåller betydande faser *före* det formella beslutsfattandet.<sup>15</sup> Det färdiga beslutet säger lika lite som beslutsprocessens initiala faser om *hur* och *varför* det kommit att få en viss utformning.<sup>16</sup> Detta gäller även för EU:s handelspolitik som sägs formars genom två olika, men sinsemellan beroende skeden. I det första skedet sätter EU upp gemensamma handelspolitiska mål för hela unionen, vilka resulterar i ett mandat för kommissionen. Inom ramarna för detta mandat förhandlar sedan kommissionen med tredje land å EU-ländernas vägnar. Dessa två faser – målformulering och förhandling – avser vi behandla utifrån ovanstående frågeställning.<sup>17</sup>

---

<sup>9</sup> Jämför *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* 2004-11-19.

<sup>10</sup> Jämför Woolcock 2002, s 74.

<sup>11</sup> Jämför Johnson 1998, Preface s vii.

<sup>12</sup> Jämför Johnson 1998, Preface s vi.

<sup>13</sup> Jönsson & Reiter 2002, Förord s 7-8.

<sup>14</sup> *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* 2004-11-19.

<sup>15</sup> Jämför Jutterström 2004, s 3.

<sup>16</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 27.

<sup>17</sup> Jämför Woolcock 2002, s 79-86.

### ***1.3 Disposition***

För att underlätta för läsaren att orientera sig i denna uppsats beskrivs här i korta ordalag uppsatsens upplägg samt huvuddragen i respektive kapitel.

- I nästkommande kapitel redogör vi för ett antal val som påverkat studiens utformning. Vissa metodologiska överväganden diskuteras, liksom valet av undersökningsobjekt och tillhörande avgränsningar. Vi talar också om hur vi operationaliserat uppsatsens syfte genom insamling, registrering och bearbetning av data för att därigenom besvara vår frågeställning. Kapitlet avslutas med ett resonemang kring studiens kvalitet.
- För att sätta studien i en teoretisk kontext presenteras efter metodkapitlet det aktuella forskningsfältet, vilket samlas inom ämnesområdet internationell politisk ekonomi.
- Efter denna sammanfattning av tidigare relevant forskning behandlas de teorier vi valt att använda. Fyra typer av förklaringsmodeller tas upp: rationella beslutsmodellen, beslut som resultat av omvärldsberoende, beslut som slump/timing samt beslut som strategiskt spel.
- För att underlätta läsningen av rapporten återfinns före empirin en genomgång av de formella beslutsprocesserna i EU.
- Själva empirin presenteras i kronologisk ordning. En sådan kronologisk beskrivning synliggör tidsdimensionen: hur det som händer vid en tidpunkt får konsekvenser för vad som händer i ett senare skede.
- Den efterföljande analysen är däremot tematiskt upplagd och består av våra tolkningar av empirin utifrån valda teorier.
- Slutsatserna är sedan vårt försök att göra kopplingar mellan de olika analysdelarna för att därigenom skapa en bättre helhetsbild, besvara vår frågeställning och uppfylla uppsatsens syfte. Utöver detta gör vi också en ansats till att lyfta våra resultat till en mer generell nivå genom att diskutera analysens och slutsatsernas implikationer för de teorier vi använt.
- I den avslutande diskussionen återfinns en problematisering av den genomförda studien samt förslag till framtida forskning. I samband med detta försöker vi också säga något om resultatens användbarhet.
- I uppsatsens sista kapitel summerar vi vad som hänt i de handelspolitiska diskussionerna efter slutdatumet för denna studie, vilket även kan ge uppslag till vidare forskning.

---

## 2 METOD OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

I detta kapitel redogör vi för hur vi gått till väga för att uppfylla uppsatsens syfte och besvara dess forskningsfråga. Detta för att läsaren själv ska ha en möjlighet att bedöma undersökningen. Bland annat så diskuteras ett antal premisser utifrån vilka uppsatsen skrivits, samt viktiga metodologiska val som gjorts under arbetets gång. Vi presenterar också det specifika fall vi valt att studera såväl som de avgränsningar som gjorts. Vi fortsätter sedan med en beskrivning av hur vi rent praktiskt gått till väga under forskningsprocessen vad gäller insamling, registrering och bearbetning av materialet. Kapitlet avslutas med en diskussion kring uppsatsens kvalitet.

---

### 2.1 Förhållandet mellan empiri och teori

Innan vi mer i detalj beskriver hur studien genomförts är det på sin plats att klargöra vilken ansats vi utgått ifrån. Valet av ansats inverkar på hur vi närmar oss empirin, hur insamling och bearbetning av data går till samt vilken roll den teoretiska referensramen tillåts spela i studien. Deduktion och induktion är två alternativa sätt att se på samspelet mellan teori och empiri. Deduktion handlar om att härleda slutsatser från ett antal premisser. Enligt denna ansats är slutsatsen helt säker, givet att premisserna är sanna och vi följer de logiska reglerna. I praktiken handlar deduktion om att försöka verifiera eller falsifiera befintliga teorier genom att dessa testas mot en verklighet. Vid en rent deduktiv ansats finns dock en risk för att forskarens teoretiska föreställningar blockerar intrycken från nya empiriska studier.

Ett sätt att minska problemet med förståelsens hämmande effekter är genom induktion. Bland andra Glaser & Strauss argumenterar för att teorier bör genereras ur empiri.<sup>18</sup> Induktion innebär att forskaren med utgångspunkt i enskilda iakttagelser och erfarenheter försöker dra generella slutsatser. Denna ansats medför dock också vissa problem. För det första gäller det att ha distans till kunskap som genererats på induktiv väg – bara för att vi ännu ej erfart ett visst fenomen behöver det inte betyda att detta inte existerar. Dessutom är det induktiva angreppssättet svårt att använda sig av fullt ut. Glaser & Strauss menar att forskare bör närma sig empirin med ett ”öppet sinne” utan en fast uppsättning idéer som styr vad de fokuserar på vid undersökningen. Emellertid behöver forskare, såväl som andra, föreställningar om världens funktionssätt för att kunna göra meningsfulla tolkningar av vad de upplever.<sup>19</sup>

I praktiken karaktäriseras forskningsprocessen därför ofta av abduktion – en blandning av förståelse och intryck från egna empiriska studier – och så även denna studie. Vår ambition har hela tiden varit att göra en empiridriven undersökning, det vill säga att i den mån det är möjligt närma oss det rent induktiva förhållningssättet. Vi är samtidigt medvetna om att vi i forskningsprocessen inte varit helt fria från föreställningar och tidigare kunskap som kan ha färgat vår insamling, bearbetning och tolkning av empirin. Sådan förkunskap har emellertid samtidigt hjälpt oss att formulera intressanta frågor samt gjort intryck från empirin mer lättbegripliga. Det är dock viktigt att undvika en situation där forskningen blir till en självuppfyllande profetia där forskaren i sina iakttagelser endast försöker bekräfta existerande teorier. Denna risk har vi försökt minimera genom att gå på djupet i relevanta teorier först sedan empiriinsamlingen påbörjats. Den teoretiska föreställningsramen har alltså i stort vuxit fram parallellt med den empiriska datainsamlingen. Intervjuernas utformning tror vi vidare också bidragit till att minska risken för att våra föreställningar ska ha påverkat vår datainsamling.

---

<sup>18</sup> Glaser & Strauss 1967, i Denscombe 2000, s 252ff.

<sup>19</sup> Jämför Popper, i Björkegren 1988, s 4.

## 2.2 Fallstudien som forskningsstrategi

Detta stycke besvarar följande två frågor:

- Varför fallstudie?
- Varför *en* fallstudie?

Fallstudien har setts som en lämplig forskningsstrategi eftersom den inriktar sig på insikt, upptäckt och tolkning snarare än hypotesprövning, vilket ligger i linje med uppsatsens syfte, frågeställning och ansats.<sup>20</sup> Tanken är att det är möjligt att genom fallstudier skaffa sig insikter som kan få vidare implikationer och insikter som inte skulle ha kommit i dagen om man använt en undersökningsstrategi som försökt täcka ett större antal enheter, så kallade surveyundersökningar. Målsättningen är att belysa det generella genom att titta på det enskilda. Valet av forskningsstrategi överensstämmer således med vår ambition att närma oss den induktiva ansatsen. Fallstudien har gjort det möjligt för oss att studera saker i detalj och på djupet. Fallstudier lämpar sig för studier av sociala relationer och processer eftersom de erbjuder fler möjligheter än surveyundersökningar att gå tillräckligt på djupet för att fånga komplexiteten i den givna situationen. Fallstudien hjälper oss att ta itu med fallet i dess helhet, och därmed upptäcka hur de olika delarna påverkar varandra. Som framgår av frågeställning och tillhörande diskussion vill vi studera hur EU:s handelspolitik formas, snarare än att behandla EU:s handelspolitik i sig – det vill säga vi fokuserar snarare på bakomliggande relationer och processer än på det slutgiltiga resultatet – vilket gör fallstudien till den mest lämpliga forskningsstrategin.<sup>21</sup>

Fallstudier karaktäriseras bland annat av att de endast undersöker ett eller ett fåtal objekt. Avvägningen mellan en djupare förståelse av ett specifikt fall och fördelarna med komparativa insikter är avgörande.<sup>22</sup> Praktiska begränsningar har gjort att vi inom ramen för en examensuppsats inte kunnat tillgodogöra oss båda sortens fördelar. För att kunna uppnå den nyanserade och mer ingående förståelsen som vårt syfte aspirerar på, har vi ansett oss tvungna att begränsa oss till ett enda fall och istället försöka samla in så mycket data som möjligt om detta. Fallet är dock inbäddat i en mer omfattande kontext, vilken vi ansett viktig att studera för att förstå vad som faktiskt hänt. Insikten om behovet att studera en bredare kontext medförde även den att vi valde att koncentrera oss på *ett* empiriskt fall.

## 2.3 Studiens undersökningsobjekt

Mot bakgrund av ovanstående resonemang följer nästa fråga att besvara:

- Vilket fall, och varför?

Ett vikariat på UD:s enhet för internationell handelspolitik (UD-IH) i Stockholm under sommaren 2004 blev en särskilt intressant erfarenhet eftersom vi där kom i kontakt med flera spännande beslut och beslutsprocesser. UD-IH är regeringskansliets centrala handelspolitiska expertfunktion och bereder den svenska handelspolitiken som i sin tur används för att via EU påverka den internationella handelspolitiska arenan. Insikt i hur handelspolitiken utformas kan antas vara en förutsättning för att kunna påverka denna. Några medarbetare på enheten uttryckte emellertid närmast en förundran över den unika strukturen på beslutsprocesserna

---

<sup>20</sup> Jämför Merriam 1994, s 9.

<sup>21</sup> Jämför Merriam 1994, s 9.

<sup>22</sup> Dyer & Wilkins 1991, i Mårtensson 2001.

bakom EU:s gemensamma handelspolitik. Vårt intresseområde väckte engagemang hos UD-IH och vi erbjöds hjälp om vi önskade studera dessa beslutsprocesser närmare. Stöd från UD-IH möjliggjorde access till intressant och annars svåråtkomlig information. Samtidigt behövde vi inte göra avkall på vetenskaplig saklighet i och med att vi tilläts utforma studien helt efter egna önskemål. Detta gjorde valet att samarbeta med UD-IH enkelt.

Att hitta en samarbetspartner var ett steg på vägen, men kvar fanns frågan om exakt vilket fall vi skulle studera. För den som intresserar sig för beslutsteori och för hur beslutsprocesser fungerar i praktiken finns många spännande områden att studera inom EU. Valet av de så kallade Singaporefrågorna<sup>23</sup> som fallstudie har flera förklaringar. För det första har Singaporefrågorna diskuterats flitigt i media vilket gjort dem till ett intressant område att ta sig an. Att det dessutom var EU som lanserade Singaporefrågorna i WTO gör dem också till ett lämpligt val eftersom EU redan från början varit med och utformat frågorna. EU har dessutom förändrat sin position i frågorna vilket gör dem ännu intressantare att studera utifrån ett beslutsperspektiv. Det faktum att Doharundan, inom vilken Singaporefrågorna behandlas i WTO, ännu ej avslutats tror vi vidare minskat risken för eftertionaliseringar samt att inblandade personer glömt vad som hänt. Slutligen ska nämnas att valet av studieobjekt också påverkats av möjligheterna och begränsningarna i forskningsfältet i form av attitydmässiga och praktiska hänsynstaganden.<sup>24</sup> Att representanter för UD-IH i Stockholm visat ett stort intresse för just Singaporefrågorna har varit en bidragande orsak till valet av fall. Med relativt lite offentligt material att tillgå var en positiv inställning hos studieobjektets representanter en nödvändig förutsättning eftersom accessvårigheter annars skulle ha kunnat vålla stora problem.

## 2.4 Avgränsningar

När vi väl bestämt oss för vilket fall vi skulle studera blev nästa steg att försöka avgränsa detta till ett forskningsbart område. Uppsatsen har påverkats av ett antal medvetna avgränsningar från vår sida. Det generella och bakomliggande motivet till avgränsningarna har varit en önskan att hindra materialet från att anta för stora proportioner och bli alltför svårhanterligt. Praktiska hinder i form av tid och resurser har också påkallat vissa begränsningar.

En första avgränsning är att fokus legat på den handelspolitik som ligger till grund för EU:s förhandlingar i WTO, frågor kopplade till bilaterala och regionala förhandlingar har därmed uteslutits. Eftersom större delen av all internationell handel styrs via WTO – en organisation som reglerar mer än 90 % av dagens världshandel och som har en nästan global täckning med sina 148 medlemmar – blir WTO-frågor särskilt relevanta att studera.<sup>25</sup> WTO-frågor utgör därmed också den enskilt viktigaste delen av EU:s gemensamma handelspolitik och de toppar ständigt unionens handelspolitiska agenda. WTO-frågor blir särskilt spännande att studera i och med den dynamik och komplexitet som det stora antalet involverade aktörer ger upphov till.

Debatten kring Singaporefrågorna har förts både internt inom EU, i WTO samt i media och hos allmänheten. Vi har dock valt att fokusera på beslutsprocesserna inom EU och övriga aktörers ståndpunkter har därför endast behandlats i de fall de ansetts ha haft betydelse för EU:s åsikter. Som framgår av empirins inledning så kan Singaporefrågornas ursprung spåras

---

<sup>23</sup> Se avsnittet "Vad är Singaporefrågorna?" i empirikapitlets inledning.

<sup>24</sup> Jämför Andersen 1998, s 149.

<sup>25</sup> Håstad, Fiender är korrupta regimer, *Dagens Nyheter* 2004-01-17, i Ekerhult 2004.

långt tillbaka i tiden. Fokus för vår uppsats ligger dock på skeendena efter det att Singaporefrågorna hamnade på WTO:s dagordning 1996 och fram till det så kallade julipaketet 2004. Det var först efter WTO:s ministermöte 1996 som områdena kom att behandlas som en helhet och gå under den gemensamma beteckningen Singaporefrågorna. Perioden 1996-2004 är särskilt intressant att studera i och med att frågorna då var föremål för en intensiv multilateral debatt som fick ett någorlunda slut först i och med julipaketet.

Eftersom innevarande handelsrunda, den så kallade Doharundan, ännu inte är avslutad har vi heller inte kunnat studera ett slutgiltigt resultat i Singaporefrågorna. Vi har således inte studerat ratificeringen av förhandlingsresultatet, vilken nämns som den tredje fasen i beslutsprocesserna kring EU:s gemensamma handelspolitik.<sup>26</sup> Givet vad vi tidigare nämnt om det formella beslutstillfällets relativt sett lilla betydelse för det beslut som fattas har vi emellertid ansett att detta inte vållar några direkta problem för vår studie. Den forskningsstrategi vi valt att använda lämpar sig dessutom främst för studier av själva beslutsprocesserna varpå det slutgiltiga resultatet i form av en ratificering av Doharundans frågor blir relativt ointressant. Ratificeringen av kommissionens förhandlingsresultat sägs dessutom ha blivit något av en formalitet.

Dessa avgränsningar är värda att uppmärksamma, särskilt eftersom de påverkat hur vi skapat, tolkat och återskapat materialet inom ramen för vår studie. Avgränsningarna kan samtidigt ses som uppslag till vidare forskning.

## **2.5 En kvalitativ studie**

Vid valet av metod har vi använt oss av en pragmatisk metodinriktning, det vill säga vi har utgått ifrån *vad* vi velat studera.<sup>27</sup> Så vad är det då vi önskat studera? Med hjälp av fallet Singaporefrågorna har vi velat belysa EU:s gemensamma handelspolitik och de faktorer som påverkar denna. För att göra detta har vi, som nämnt, ansett det nödvändigt att studera beslutsprocesserna bakom de formella besluten, närmare bestämt faserna målformulering och förhandling. EU:s beslutsprocesser beskrivs ofta som mycket komplexa.<sup>28</sup> Vad gäller handelspolitik anses också graden av komplexitet ha ökat med tiden. Kvantitativa metoder torde vara mindre lämpade för studier av den här typen av komplexa sociala system. För att skapa oss en bild av hur EU:s beslutsfattande går till har vi därför valt att använda oss av en kombination av olika kvalitativa metoder.

Inte bara forskningsfrågan, utan också vår ontologi – hur vi tror att världen ser ut – samt vår epistemologi – hur vi tror att man vinner kunskap om världen – har spelat en avgörande roll i valet av forskningsmetod. Naturvetenskapen bygger i stort på en perceptuell realism samt tron på förekomsten av en objektiv och sann verklighet. Perceptuell realism innebär att man antar att säker kunskap om världen kan vinnas genom våra direkta sinnesintryck. Naturvetenskapen studerar objekt som i hög (eller åtminstone högre) grad är objektiva jämfört med dem som återfinns inom samhällsvetenskapen som istället studerar individer som agerar utifrån en förståelse av den verklighet de befinner sig i. Vi har utgått ifrån ett tolkande synsätt baserat på idéer om subjektivitet och intersubjektivitet. Vi tror inte på en exogent given sanning, utan istället att aktörer tolkar det de ser och upplever.<sup>29</sup> Därigenom skapar varje individ sin egen subjektiva bild av världen, alternativt intersubjektiva föreställningar om densamma

---

<sup>26</sup> Jämför Woolcook 2002, s 86-89.

<sup>27</sup> Merriam 1994, s 43.

<sup>28</sup> Mazey & Richardson 1994 och Jerneck & Gidlund 2001, i Jutterström 2004.

<sup>29</sup> Jämför Jackson & Carter 2000, s 54.

tillsammans med andra individer. Om det finns en ”sann” verklighet eller inte blir utifrån ett sådant synsätt mindre relevant. Vi kan aldrig komma åt en eventuell sann verklighet eftersom vi hela tiden ser världen genom våra föreställningar om denna. Då vi ser forskningsfältets deltagare och deras verklighet som subjektiva kan vi inte heller studera dem på distans som objekt, utan måste närma oss deras socialt konstruerade verkligheter.

Den uppgift vi ålagt oss – uttryckt i syfte och forskningsfråga – samt vår ontologi och epistemologi har således fått oss att välja kvalitativa metoder. En kvantitativ metod hade gjort det svårt för oss att förstå hur viktiga aspekter såsom respondenternas motiv, inspiration och medkänsla påverkat deras handlande. Ute på fältet har vi istället genom en dialog med personer som deltagit i den process vi intresserat oss för kunnat ställa nyanserade frågor samt få en inblick i respondenternas interna logik – varför de handlat som de gjort, deras känslor kring vad som hänt, och så vidare.<sup>30</sup>

## **2.6 *Datainsamling***

En av fallstudiens främsta fördelar är att den tillåter och till och med uppmuntrar forskaren att använda en mängd olika källor, typer av data och forskningsmetoder.<sup>31</sup> Detta är något vi tagit fasta på genom att använda oss av fler än en metod i vårt arbete. Arbetet bygger främst på tre kvalitativa metoder; intervjuer, observationer och textstudier. Att använda oss av tre metoder har hjälpt oss att belysa det fenomen vi studerat ur flera olika perspektiv eftersom varje metod närmar sig datainsamlingen utifrån olika antaganden och har sina egna starka respektive svaga sidor. Användandet av flera kompletterande metoder har därmed gett oss en bredare och mer fullständig bild av skeendet.

### **2.6.1 *Intervjuer***

Datainsamlingen har främst skett genom intervjuer, detta för att komma fältets deltagare och deras verkligheter så nära som möjligt.

#### **2.6.1.1 *Val av respondenter***

Vid urval av respondenter har vi följt rekommendationerna från Glaser & Strauss.<sup>32</sup> Eftersom vi inte sökt någon sanning i absolut mening har det blivit mindre relevant att göra ett ”sannolikhetsurval”<sup>33</sup> i syfte att erhålla ett så kallat representativt urval. Istället har vi gjort ett ”bedömningsurval”<sup>34</sup>, där vi valt ut vissa nyckelpersoner för intervjuer.<sup>35</sup> Exakt vilka personer vi önskat intervjua har fastställts successivt. Inledningsvis fick vi hjälp av vår huvudkontakt på UD-IH med valet av intervjuerpersoner, detta eftersom det initialt var svårt för oss att veta vilka personer som var att betrakta som nyckelaktörer. Efter de första orienterande intervjuerna kunde vi emellertid själva bedöma vilka som var intressanta att tala med. Respondenterna som ingått i undersökningen har följt ett ”upptäcktsspår”. Vid varje ny fas av undersökningen har vi tillåtits reflektera över vad som dittills upptäckts, och intervjuer med vissa respondenter gav oss indikationer om andra lämpliga personer att tala med. Det skulle ha varit omöjligt för oss att i förväg förutse en sådan utvecklingsgång. Varje ny del av undersökningen har således gett upphov till nya intresseområden och nya spår att följa upp. I en sådan situation är det enligt Glaser & Strauss varken möjligt eller önskvärt att identifiera exakt vilka som ska ingå i urvalet innan undersökningen påbörjas. Att vid detta trevande

<sup>30</sup> Silverman 1970, i Jutterström 2004, s 32.

<sup>31</sup> Jämför Denscombe 2000, s 43 & 52f.

<sup>32</sup> Glaser & Strauss 1967, i Denscombe 2000, s 252ff.

<sup>33</sup> Bengtsson & Bengtsson 1996, s 56.

<sup>34</sup> Bengtsson & Bengtsson 1996, s 56.

<sup>35</sup> Jämför Björkegren 1988, s 21.

tillvägagångssätt låta empirin styra urvalet av respondenter tror vi har hjälpt oss i vår ambition att möta verkligheten med ett öppet sinne. Så här i efterhand kan konstateras att vi tack vare detta förfarande kommit i kontakt med flera intressanta personer som vi inledningsvis inte alls haft i åtanke. Oftast har våra respondenter spontant nämnt andra potentiella intervjupersoner med god insikt i den aktuella beslutsprocessen, men vid ett fåtal tillfällen har vi mer uttryckligen bett om förslag på tänkbara informanter. Av de rekommenderade personerna har vi intervjuat flertalet.

Det främsta urvalskriteriet har varit att personerna på ett eller annat sätt varit delaktiga i den studerade beslutsprocessen, eller åtminstone i sitt arbete haft till uppgift att följa denna, allt för att komma händelseförloppet så nära som möjligt. Genom att välja ut representanter från olika organisationer och med olika bakgrund har vi också försökt att få en spridning bland respondenterna, trots att vi av accesskäl främst kunnat intervju svenska. Detta har hjälpt oss att dels kartlägga relationerna mellan de olika organisationerna, dels belysa skeendet utifrån flera olika synvinklar. Skälet till att inga EU-parlamentariker intervjuats är att parlamentet anses ha mycket litet inflytande över den gemensamma handelspolitiken. För att kunna följa utvecklingen över tiden, har vi också försökt att välja ut intervjuobjekt som arbetat med frågorna under en längre tidsperiod. Flera av de intervjuade har också följt Singaporefrågorna ur flera olika perspektiv och i olika roller, exempelvis både som anställda på UD-IH och/eller Kommerskollegium i Stockholm och som aktörer inom EU i Bryssel. Vissa av respondenterna har även arbetat med frågorna inom WTO och OECD. I syfte att orientera oss på området genomfördes initialt ett antal samtal av informell och explorativ natur på UD-IH. De ordinarie intervjuerna, totalt sjutton stycken, utfördes sedan under perioden november-december 2004 (se nedan). Till följd av den anonymisering som utlovats, förekommer respondenternas personnamn varken här eller någon annanstans i uppsatsen.

<b>Beteckning</b>	<b>Organisation</b>	<b>Intervjudatum</b>
Tjänsteman 1	UD-IH, Stockholm	2004-11-05
Tjänsteman 2	UD-IH, Stockholm	2004-11-05
Tjänsteman 3	UD-IH, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 4	UD-IH, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 5	UD-IH, Stockholm	2004-11-12
Tjänsteman 6	UD-IH, Stockholm	2004-11-23
Tjänsteman 7	UD-IH, Stockholm	2004-12-08
Tjänsteman 1	Kommerskollegium, Stockholm	2004-11-09
Tjänsteman 2	Kommerskollegium, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 1	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-16
Tjänsteman 2	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-16
Tjänsteman 3	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-17
Tjänsteman 1	Rådssekretariatet, Bryssel	2004-11-17
Tjänsteman 2	Rådssekretariatet, Bryssel	2004-11-19
Tjänsteman 1	Europeiska kommissionen, Bryssel (kommissionen)	2004-11-18
Tjänsteman 2	Europeiska kommissionen, Bryssel (kommissionen)	2004-11-19
Svensk regeringsföreträdare	Regeringen	2004-12-01

Också när det kommer till antalet intervjuer har vi låtit oss inspireras av Glaser & Strauss.<sup>36</sup> Enligt dem kommer den forskare som följer principerna för ”grounded theory” varken vilja eller kunna specificera urvalets storlek när undersökningen inleds. Istället har undersökningsprocessen som sådan inneburit ett kontinuerligt utväljande av intervjupersoner till dess att vi känt att vi nått så kallad ”teoretisk mättnad”<sup>37</sup>, det vill säga ett skede där ytterligare intervjuer inte ansetts tillföra särskilt mycket. Eftersom de beslutsprocesser vi studerat är synnerligen komplexa och innefattar många personer och parallella förlopp på olika håll och nivåer, är det naturligtvis svårt att uppnå total mättnad. Likväl har vi mot arbetets slut ansett oss ha en mycket nyanserad bild av de aktuella beslutsprocesserna, beskriven ur olika perspektiv.

### ***2.6.1.2 Intervjuernas genomförande***

Samtliga personer har intervjuats en och en vid personliga möten på deras respektive arbetsplatser i Stockholm och Bryssel. Intervjupersonerna har kontaktats per telefon för fastställande av intervjudatum, och redan vid detta första samtal har vi kort beskrivit oss själva, vårt arbete samt i stora drag vad vi varit intresserade att tala om. Detta har haft flera fördelar, dels har intervjupersonerna redan vid själva intervjutillfällets början hyst ett visst förtroende för oss, dels har respondenterna ibland inför intervjuerna letat fram dokument som varit av intresse. Intervjuerna har i allmänhet varat mellan 45 minuter och 2 timmar, med en snitttid på strax över en timma.

Varje intervju har inletts med att vi presenterat oss själva såväl som syftet med intervjun. Vi har också talat om vilka som kommer att ta del av vår slutgiltiga rapport samt erbjudit respondenterna anonymisering. Att erbjuda anonymisering har med tiden visat sig vara ett bra val eftersom vissa respondenter upplevt ämnet som känsligt. Kommentarer om EU:s gemensamma handelspolitik och beslutsprocesserna bakom denna har av respondenterna ansetts kunna få konsekvenser, inte bara för den enskilda individen, utan också för den organisation och/eller det land individen anses representera. Till följd av detta har vi valt att gå ganska långt i vår anonymisering. För att minimera risken för att respondenterna lyckas identifiera varandra har vi valt att presentera de intervjuade endast med en beteckning såsom ”Tjänsteman 1” samt organisationstillhörighet och intervjudatum. Anonymiseringen har bidragit till att respondenterna mer öppet delgett information och åsikter som varit mycket värdefulla för oss.

Vi har valt att använda oss av semistrukturerade intervjuer med öppna svarsalternativ. Öppna intervjuer av detta slag är en följsam undersökningsmetod som möjliggör anpassning till respondentens utsagor om sin praktik. Syftet är att få fram intervjupersonens perspektiv och vad hon/han anser vara viktigt. En sådan intervju hjälper forskaren att tolka betydelsen av de beskrivna fenomenen och därmed bättre förstå den intervjuades livsvärld.<sup>38</sup> Särskilt initialt var intervjuerna ostrukturerade och väldigt öppna till sin karaktär, vilket framför allt kan förklaras av att vi inledningsvis inte var så insatta i ämnet. Genom att låta respondenterna svara och berätta relativt fritt ökade vi på detta vis chanserna till att närma oss den induktiva ansatsen och undvek att vår medvetna och omedvetna förförståelse tilläts styra intervjuernas utfall. När vi sedan successivt ökat vår förståelse har intervjuerna fått en något mer strukturerad karaktär. Genom ett semistrukturerat upplägg har vi dock även fortsättningsvis kunnat vara följsamma mot undersökningsfenomenet, samtidigt som ett par övergripande samtalsteman säkerställt att vi fått ut vad vi önskat av varje intervju och berört samtliga relevanta aspekter av ämnet. Vi

<sup>36</sup> Glaser & Strauss, i Denscombe 2000, s 252ff.

<sup>37</sup> Glaser & Strauss, i Denscombe 2000, s 252ff.

<sup>38</sup> Kvale 1997, i Andersen 1998, s 161.

har på förhand haft ett par uppställda områden som vi velat tala om. Ordningsföljden och tiden för varje område har dock inte varit förbestämda, utan har styrts av vad respondenten varit mest intresserad av, haft mest kunskap om, eller av vad som kommit fram under intervjuens gång. På grund av denna flexibilitet i intervjuupplägget hade en intervju mall i uppsatsen lätt blivit missvisande.

Det har hänt att vi fått gå in och mer aktivt styra intervjuerna, främst genom att be respondenterna att precisera och exemplifiera beskrivningar som vi upplevt som alltför kortfattade och ytliga. Ibland har vi även fått en känsla av att intervjupersonerna medvetet undvikit eller skönmålat vissa aspekter av den studerade beslutsprocessen, huvudsakligen för att inte stöta sig med andra personer eller organisationer. Vid sådana tillfällen har vi senare under intervjun försökt återkomma till det känsliga ämnet med omformulerade frågor i förhoppning om att locka fram ett mer uttömmande svar. I de fall respondenterna haft svårt att minnas vad som hänt har vi försökt hjälpa dem genom att kort, och på ett så neutralt sätt som möjligt, beskriva information vi fått genom tidigare intervjuer eller texter. Sådana beskrivningar har i vissa fall också fått respondenten att börja tala om känsliga områden. Genom att visa att vi redan känt till vad som hänt har vissa respondenter blivit mindre tveksamma att delge oss sin syn på skeendet.

### **2.6.2 Observationer**

I samband med ett kortare uppdrag för UD-IH fick en av oss möjlighet att under senhösten 2004 närvara vid ett av 133-kommitténs möten på ställföreträdarenivå i Bryssel (133-kommittén är ett forum för den övergripande behandlingen av EU:s gemensamma handelspolitik, se kapitlet Formella beslutsprocesser). Dessa möten är inte öppna för allmänheten, men genom att i detta fall närvara i tjänst för UD-IH kunde detta accessproblem kringgås. Mötet behandlade inte Singaporefrågorna, men gav ändå viss insikt i hur samtalen i 133-kommittén går till samt vilken atmosfär som omger diskussionerna. Utöver denna observation tillbringade vi en vecka i Bryssel under november 2004 i samband med att vi genomförde några av våra intervjuer på plats i EU-kvarteren. Att på detta sätt själva få uppleva forskningsfältets miljöer var i sig mycket givande och besöket i Bryssel gav oss också möjligheten att föra spontana samtal med representanter från olika EU-organisationer. Tack vare vår vistelse i Bryssel har vi lättare kunnat förstå våra respondenters berättelser och sätta in dem i en kontext.

### **2.6.3 Textstudier**

Framför allt inledningsvis, men också löpande under arbetets gång, har vi som komplement till övriga metoder bedrivit så kallade skrivbordsundersökningar, det vill säga studier av tillgänglig sekundärdata.<sup>39</sup> I våra studier har vi fokuserat på två typer av information, dels allmän information om EU:s beslutsprocesser och de relevanta EU-organisationerna, dels mer specifik information om Singaporefrågorna och hur dessa har behandlats inom EU och i WTO. Vi började med att göra eftersökningar på Internet, i tidningar, på bibliotek och i diverse databaser. I synnerhet tidningsartiklar från *The Economist* och *Financial Times* har använts. Under intervjuernas gång har vi också fått många bra tips på relevanta dokument att läsa. I den mån det varit möjligt har vi slutligen tagit del av interna rapporter och andra former av handlingar, däribland ett flertal mötesrapporter från 133-kommitténs möten.

---

<sup>39</sup> Bengtsson & Bengtsson 1996, s 42-51.

#### 2.6.4 Seminarium

Avslutningsvis bör nämnas att vi närvarade vid ett seminarium med generaldirektör Peter Carl från EU:s handelsdirektorat, DG Trade. Seminariet hölls den 16 december 2004 i Stockholm och arrangerades av SIEPS (Svenska institutet för europapolitiska studier) och bar titeln "Which Priorities for the New Commission in the WTO?". Diskussionerna kretsade kring EU-kommissionens prioriteringar i WTO, och då särskilt i Doharundan där Singaporefrågorna ingår. Seminariet fokuserade förvisso inte på den tidsperiod vi valt att behandla, men gav klara indikationer om hur kommissionen resonerar kring handelspolitiska frågor. Detta har hjälpt oss i vår förståelse och tolkning av övrig empiri. Att få möjlighet att lyssna till en av de personer som frekvent återkommit i våra intervjupersoners utsagor var självklart också i sig spännande.

### 2.7 Registrering och bearbetning av data

Den information som forskaren får vid främst intervjuer och observationer måste registreras på ett eller annat sätt. Detta kan exempelvis ske genom att anteckna det som sägs eller genom att spela in intervjuerna. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter har vi valt att registrera våra intervjuer på kassettband, framför allt för att kunna lyssna mer aktivt på den intervjuade och inte vara upptagna med att anteckna under själva intervjun. Detta tror vi har ökat intervjuens följsamhet eftersom vi haft lättare att uppfatta vad respondenten verkat tycka vara särskilt intressant eller viktigt. När man antecknar är det dessutom näst intill omöjligt att få ned allt som respondenten berättar och istället lyckas man ofta bara fånga huvuddragen eller vissa nyckelord i det som sägs. Tack vare bandupptagningen har vi alltså varit bättre på att koncentrera oss och ställa rätt följdfrågor, och data som registrerats har blivit mer utförlig och nyanserad. Vi har i efterhand gått igenom bandupptagningarna och transkriberat intervjuerna i deras helhet. Detta eftersom vi inte velat att eventuella minnesluckor från vår sida ska försämra vår återgivning av respondenternas utsagor.

Det är emellertid ett välkänt fenomen att användningen av bandspelare kan skapa en formell stämning och att vissa personer är mindre benägna att tala fritt i vetskap om att vartenda ord de säger registreras.<sup>40</sup> Under våra intervjuer har vi dock märkt få tecken på att respondenterna reagerat på detta sätt, kanske just för att många av dem vi talat med är vana vid situationer där allt de säger noteras. Endast en intervju har vi på respondentens önskan valt att inte spela in. Vid detta tillfälle förde vi istället noggranna anteckningar som sedan renskrevs snarast efter intervjuens genomförande. Precis som vi befarat blev data från denna intervju emellertid inte alls så riklig som den från övriga intervjuer. Inte heller under vår närvaro vid 133-kommitténs möte i Bryssel eller under SIEPS-seminariet var ljudupptagning möjlig varpå vi istället förde anteckningar. Övriga intryck från bland annat våra intervjuer i Stockholm och vårt besök i Bryssel har nedtecknats löpande.

När data väl registrerats ska den omvandlas till text som sedan ska analyseras. Med hjälp av såväl intervjuer som observationer, textstudier och övrig datainsamling tycker vi oss ha erhållit både den bredd och det djup i fallstudien som vi eftersträvat. I ambitionen att göra en empiridriven studie har både vår empiriinsamling och bearbetning varit helt avgörande för resultatet. Vårt mål har varit att med hjälp av relevanta teorier problematisera och analysera den verklighet vi valt att studera, för att på så sätt åstadkomma en ökad förståelse på området. I linje med vårt försök att genomföra en så induktiv studie som möjligt har teorierna använts som ett tolknings- och analysverktyg. Den teoretiska referensramen syftar tillsammans med

---

<sup>40</sup> Jämför Lundahl & Skärvad 1992, s 97, i Jutterström 2004, s 38.

kapitlet ”Tidigare forskning och forskningsfältet” till att ge en grundläggande insikt i det studerade området och därmed underlätta läsningen av empirin.

Angående analys handlar det om att urskilja de enskilda delarna i en helhet samt att undersöka de enskilda delarnas relation till varandra och eventuellt till helheten.<sup>41</sup> En analys är alltid en förenkling och dess syfte är att upptäcka mönster och relationer. Analys av kvalitativa data handlar om att upptäcka mönster och processer, den fokuserar på helhet, kontext och sammanhang. I vår analys har vi i linje med vår ansats huvudsakligen utgått ifrån empirin. Att på deduktivt manér försöka utföra något slags verifiering eller falsifiering av befintlig teori har därmed inte varit vår avsikt. Istället har vi med utgångspunkt i den bearbetade empirin velat förstå denna med hjälp av vårt teoribygge. Detta för att senare uppnå ett slags teorigenerering genom att försöka dra mer generella slutsatser utifrån våra specifika resultat.

## **2.8 Studiens kvalitet**

En studies kvalitet diskuteras ofta utifrån begrepp som validitet och reliabilitet. Med validitet (relevans) menas att forskaren verkligen samlat in data om det hon/han avsett att undersöka, medan reliabilitet (tillförlitlighet) handlar om korrektheten i datainsamlingen och därmed också om möjligheten att upprepa resultaten vid en likvärdig studie.<sup>42</sup> Hur tolkningar kan rättfärdigas, det vill säga hur kunskap kan legitimeras, är en fråga som uppmärksammas av flera forskare inom den tolkande vetenskapstraditionen. Kriterierna validitet och reliabilitet har ifrågasatts och till och med förkastats till förmån för alternativa bedömningsgrunder.<sup>43</sup> Vi har i denna uppsats därför valt att använda oss av begreppen korrekthet och trovärdighet.<sup>44</sup> Genom hela detta kapitel har vi inspirerats av dessa begrepp och tillhörande kriterier. För ökad tydlighet vill vi likväl i korthet ta upp ett antal argument som anses öka en studies kvalitet. Vissa av argumenten känns igen sedan tidigare, medan andra är ”nya”.

### **2.8.1 Fallbeskrivningens korrekthet**

En fallbeskrivning anses korrekt om den ger en fakta- och innehållsmässigt rättvisande bild av det studerade händelseförloppet.<sup>45</sup> Av följande anledningar anser vi att vår fallbeskrivning är korrekt:

- Vi har samlat in material på många olika sätt (intervjuer, observationer, textstudier och seminarium). Detta har hjälpt oss att se saker ur flera perspektiv och möjligheten att kontrollera våra resultat har ökat.<sup>46</sup> Särskilt vid intervjuer med personer i ledande ställning finns skäl att misstänka att dessa ibland tenderar att skönmåla situationen och endast lyfter fram organisationens officiella och taktiska synpunkter.<sup>47</sup> Detta gör det viktigt att jämföra dessa personers utsagor med information från andra typer av källor, vilket vi också gjort.
- Vi har använt oss av tillförlitliga datainsamlingsmetoder. Samtliga intervjuer utom en har registrerats på band och transkriberats i sin helhet. Dessutom har båda författarna deltagit vid alla utom en intervju.

---

<sup>41</sup> Andersen 1998, s 179.

<sup>42</sup> Bengtsson & Bengtsson 1996, s 41.

<sup>43</sup> Jämför Höök 2001, s 117.

<sup>44</sup> Berg 1979, Ödman 1979 och Björkegren 1986, i Björkegren 1988, s 21-23.

<sup>45</sup> Björkegren 1988, s 21-22.

<sup>46</sup> Jämför Denscombe 2000, s 103.

<sup>47</sup> Andersen 1998, s 175-178.

- Det är också viktigt att forskarens återgivelser av materialet accepteras av såväl informanterna själva som av andra bedömare. Vi har därför genomfört en så kallad ”deltagarkontroll”<sup>48</sup> där vi återfört en preliminär version av fallbeskrivningarna till vår huvudkontakt på UD-IH för möjligheter till kompletteringar, tillrättalägganden et cetera.

## 2.8.2 Tolkningens trovärdighet

Med trovärdighet menas att en tolkning förklarar föreliggande väsentliga data.<sup>49</sup> Nedanstående argument talar för att vår tolkning är trovärdig:

- Vår tolkning har stämts av med vår huvudkontakt på UD-IH. Utöver detta har vi genomfört en ”horisontell granskning”<sup>50</sup> genom att medstudenter har fått ta del av och kommentera uppsatsens innehåll.
- Påvisbart tolkningsunderlag finns i form av bandupptagningar från intervjuer samt transkriberingar av dessa.
- Vi har fortsatt göra intervjuer och inhämta information på annat sätt till dess att vi uppnått teoretisk mättnad. Detta bådär för att vår analys grundar sig på tillräckligt med data för att vara trovärdig och täcka tillräckligt med kvaliteter i det studerade fenomenet.
- Vi har synliggjort de utgångspunkter, antaganden och teoretiska perspektiv vi använt oss av.<sup>51</sup> Detta underlättar, tillsammans med vår strävan att särskilja beskrivning från tolkning, omtolkningar utifrån andra teoretiska referensramar än dem vi använt här.

---

<sup>48</sup> Merriam 1994, s 179.

<sup>49</sup> Björkegren 1988, s 22.

<sup>50</sup> Merriam 1994, s 180.

<sup>51</sup> Merriam 1994, s 180.

---

## 3 TIDIGARE FORSKNING OCH FORSKNINGSFÄLTET

I detta kapitel presenteras en kort översikt över tidigare forskning relaterad till det område vi önskar studera, detta för att placera vår studie i en teoretisk kontext. Denna sammanfattning är självklart inte heltäckande. Dess syfte är istället att ge en snabb inblick i området.

---

### 3.1 *Internationell politisk ekonomi*

Detta arbete är som nämnt vårt försök att sprida ljus över EU:s handelspolitiska beslut, detta utifrån forskningsfrågan *Vad påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik?*. Liknande frågor har ställts av andra, och svaren finns främst att finna inom forskningsområdet internationell politisk ekonomi. Inom detta relativt nya område samsas fyra olika skolor. Nedan finns en sammanfattning av de svar respektive skola ger på frågan om vad som egentligen påverkar handelspolitiska beslut.<sup>52</sup>

#### 3.1.1 **Marknadens villkor och intressegrupper – public choice**

Enligt detta perspektiv påverkas handelspolitiska beslut i stor utsträckning av olika intressegrupper såsom industrier, sektorer, branschorganisationer, och konsumenter. Dessa kommer genom lobbying att försöka påverka handelspolitiken i en för dem gynnsam riktning, och åtminstone på sikt förväntas handelspolitiken utformas i enlighet med den starkaste intressegruppens preferenser.

#### 3.1.2 **Politiska institutioner**

Enligt detta perspektiv spelar politiska institutioner – i bemärkelsen formella organisationer, regler och procedurer – en viktig roll för vilka handelspolitiska beslut som fattas. Exempel på politiska institutioner i EU-sammanhang är kommissionen och EG-domstolen. Olika institutionella perspektiv tillmäter de formella institutionerna olika grad av inflytande. Formella institutioner kan ses som ett filter mellan den förda politiken och kraven från olika intressegrupper.<sup>53</sup> De kan påverka distributionen av inflytande mellan intressegrupper vid policyformulering.<sup>54</sup> De sägs också ha självständigt inflytande över politiken och vara mer betydelsefulla än intressegrupperna.<sup>55</sup> Formella institutioner kan även påverka intressegruppers syn på sina intressen.<sup>56</sup>

#### 3.1.3 **Idéer och ideologi**

Olika former av föreställningar på såväl ett individuellt som ett mer samhälleligt plan kan spela en avgörande roll för handelspolitikens utformning. Såväl enskilda beslutsfattares privata värderingar som dominerande tankar inom förvaltningen och vitt spridda normer i samhället har lyfts fram som betydelsefulla för politikens utformning.<sup>57</sup> Sådana föreställningar legitimerar vissa beslut och kan därmed fungera vägledande vid utformningen av handelspolitiken.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> Nedanstående information bygger på Reiter & Jönsson 2002, s 19-47.

<sup>53</sup> Ikenberry et al 1988, s 11f, i Reiter & Jönsson 2002, s 38.

<sup>54</sup> Martin 1977 och Keohane & Milner 1996, i Reiter & Jönsson 2002, s 38.

<sup>55</sup> Hall 1986, i Reiter & Jönsson 2002, s 38.

<sup>56</sup> Gourevitch 1996a, s 249, i Reiter & Jönsson 2002, s 38.

<sup>57</sup> Jämför Skjalm 1996, s 22, i Reiter & Jönsson 2002, s 39.

<sup>58</sup> Jämför institutionell organisationsteori, bland annat Meyer & Rowan 1977.

### **3.1.4 Internationella strukturer**

Eftersom länder ingår i en internationell kontext, spelar de internationella strukturerna en viktig roll för ett lands handelspolitik. Exempel på internationella strukturer är staters relationer till omgivningen (exempelvis andra länder), maktbalansen mellan olika stater i det internationella systemet och förekomsten av internationella regimer (samarbetsmönster) såsom exempelvis WTO. På senare tid har globaliseringen resulterat i ett antal icke-statliga internationella aktörer såsom multinationella företag och NGOs som också spelar roll för politikens utformning.

### **3.1.5 Slutsats – ett integrerat synsätt**

Dessa fyra förklaringsmodeller bör ses som komplementära. Ingen förklaringsvariabel kan ensam ge en tillräckligt komplett förklaring till ett handelspolitiskt beslut. Olika länder och olika situationer ger upphov till olika kombinationer av förklaringar. Dessutom tenderar förklaringarna till ett lands handelspolitik att förändras över tiden. Handelspolitiska beslut påverkas av ett komplext föränderligt samspel mellan olika strukturella faktorer och diverse aktörer, på såväl ett nationellt som internationellt plan.

---

## 4 TEORETISK REFERENS RAM

I detta kapitel presenteras de teorier som ligger till grund för vår analys av studiens empiri, och därmed för vår förståelse av ämnet. Kapitlet är indelat i en tematisk presentation utifrån fyra skolor inom beslutsteori.

Föregående kapitel tar upp ett antal faktorer som inom forskningsområdet internationell politisk ekonomi anses påverka handelspolitiska beslut. För att uppnå en djupare förståelse för hur och varför sådana faktorer kan spela in har vi valt att använda oss av så kallad beslutsteori.

### 4.1 *Beslutsteori*

Nedan beskrivs några vanliga sätt att se på beslut och beslutsfattande. Varje teoribildning har sin förklaring till vad som påverkar beslut, det vill säga vad som avgör vilka beslut som faktiskt tas. Teorierna skiljer sig också åt genom i vilken utsträckning deltagare anses kunna påverka beslutsprocessen och beslutet. Inom forskningsområdet beslutsteori har rationalitet länge setts som normen för beslutsfattande, vi inleder därför vår teoretiska referensram med en beskrivning av den ”rationella beslutsmodellen”. Denna modell har med tiden kommit att ifrågasättas, och mer empiriskt grundade studier har erbjudit alternativa förklaringar till vad som påverkar beslut. Vi presenterar tre sådana vanliga synsätt: beslut som resultat av externa faktorer (omvärldsberoende), beslut som formade av slumpen eller timing (soptunnemodellen och agenda setting), samt beslut som strategiskt spel. Applicering av flera olika modelltolkningar underlättar en bredare, mer mångfacetterad analys, vilket passar uppsatsens syfte.<sup>59</sup>

#### 4.1.1 Den rationella beslutsmodellen

Beslutsfattare har ofta setts som aktörer vars problem består i okunnighet om vilket som är det bästa sättet att uppnå givna mål. I den moderna västerländska kulturen är den rationella beslutsmodellen ett förhärskande ideal för hur såväl individer som organisationer ska bestämma vad som ska göras.<sup>60</sup> Den som följer den rationella beslutsmodellen förväntas:

- Känna till sina preferenser.
- Veta om och undersöka alla tillgängliga handlingsalternativ och deras konsekvenser.
- Ställa preferenser mot konsekvenser för att därigenom identifiera, välja och handla utifrån det alternativ vars konsekvenser ger högst måluppfyllelse.<sup>61</sup>

Rationellt beslutsfattande bygger på en intentionell förnuftsmodell där bedömningar om vad som ska hända i framtiden tros styra vad vi gör idag. Beslut antas vara grundade på *val* för att uppnå vissa *syften*.<sup>62</sup> Individer, organisationer och ibland hela nationer ses således som aktörer fria att välja sina handlingar och sin framtid i enlighet med sina specifika intentioner och preferenser.<sup>63</sup> Avvikelser från normen om rationalitet uppfattas i sin tur som ett illegitimt tillvägagångssätt och som ett misslyckande.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Andersen 1998, s 99f. Se även Allison 1999.

<sup>60</sup> Jansson 1992, s 9.

<sup>61</sup> Brunsson 2000, Introduction s ix. Jämför Jutterström 2004, s 16.

<sup>62</sup> Brunsson 2000, Introduction s xi-xii.

<sup>63</sup> Brunsson 2000, Introduction s xi.

<sup>64</sup> Brunsson 2000, Introduction s xii.

#### 4.1.2 Alternativa beslutsmodeller – omvärldsberoende

I vilken utsträckning den rationella beslutsmodellen verkligen efterlevs har dock ifrågasatts. När det till exempel gäller att åstadkomma handling kan det ibland både vara svårt och mindre klokt att försöka uppnå rationalitet eftersom ett sådant tillvägagångssätt ofta komplicerar beslutsfattandet och skapar osäkerhet.<sup>65</sup> Detta kan vara en förklaring till varför aktörer som vill stoppa en viss handling ofta åberopar mer rationalitet i beslutsprocessen.<sup>66</sup> Ifrågasättande av kostnadsberäkningar, tekniska antaganden och använda beräkningsmodeller är exempel på strategier som används för att motverka beslut.<sup>67</sup> I praktiken har det visat sig att beslut ofta fattas på andra sätt än genom ett rationellt förfarande. Experimentering, imitering och regelföljande är alla alternativa beslutslogiker som visserligen uppfattas som irrationella, men som kan visa sig vara betydligt mer framgångsrika än den rationella beslutsmodellen.<sup>68</sup> Samtidigt förefaller hänvisningar till rationalitet att i efterhand användas som ett sätt att legitimera fattade beslut.<sup>69</sup>

Vad gäller organisationer verkar inte dessa i ett vakuum och i motsats till antagandena i den rationella beslutsmodellen anser flera forskare inom organisationsteori att organisationer sällan är helt fria aktörer.<sup>70</sup> Enligt detta synsätt beror en organisations överlevnad inte bara på dess effektivitet utan också på förmågan att möta och hantera krav från omvärlden för att därigenom uppfattas som legitim.<sup>71</sup> Legitimitet uppnås genom anpassning till rationella, allmänt spridda och för-givet-tagna föreställningar om hur organisationer bör se ut och agera – föreställningar som ofta får en regellik status.<sup>72</sup>

De institutionaliserade reglerna förefaller alltmer att ha kommit att verka på en global nivå.<sup>73</sup> Det moderna samhället bebos av rationaliserade ”andra” (eng. ”others”) som inte agerar på egen hand, utan är organiserade för att tala om för aktörerna hur dessa bör uppträda.<sup>74</sup> Inflytandet av global reglering har också behandlats av Jacobsson.<sup>75</sup> Jacobsson lyfter fram det svenska samhällets invärdhet i omvärlden, och fokuserar särskilt på europeiseringens, men också globaliseringens, effekter på nationellt regelskapande. Han noterar bland annat att vissa regler och regelskapare blivit allt mindre betydelsefulla.<sup>76</sup> Bland andra EU lyfts fram som en inflytelserik aktör i det nya transnationella regelskapandet som påverkar bland annat Sverige. Maktförhållandet mellan staterna inom de internationella regelskapande organisationerna kan vara avgörande för ett enskilt lands möjlighet till inflytande över regleringarnas innehåll.<sup>77</sup> ”Regler” behöver inte vara juridiskt bindande för att spela roll. Även mjukare normgivning, så kallade ”soft laws”, kan utgöra minst lika tvingande regler. Till följd av bland annat gruppsytryck och rädsla för att göra sig till en omedgörlig och impopulär förhandlingspartner kan aktörer känna sig tvingade att följa sådana regler.<sup>78</sup>

---

<sup>65</sup> Brunsson 2000, s 37-58.

<sup>66</sup> Brunsson 2000, Introduction, s xv.

<sup>67</sup> Jutterström 2004, s 180.

<sup>68</sup> Se till exempel March 1978 och Brunsson 2000, Introduction s ix.

<sup>69</sup> Efterrationalisering, i Jutterström 2004, s 235.

<sup>70</sup> Bland andra Pfeffer & Salancik 1979.

<sup>71</sup> Bland annat Meyer & Rowan 1977.

<sup>72</sup> Meyer & Rowan 1977.

<sup>73</sup> Meyer 1994.

<sup>74</sup> Bland annat Meyer 1994.

<sup>75</sup> Bland annat Jacobsson 2000 och Jacobsson 2001.

<sup>76</sup> Jacobsson 2000, s 2.

<sup>77</sup> Vifell 2002, s 6.

<sup>78</sup> Jacobsson, K. 2001, i Vifell 2002, s 10.

Numera är det heller inte bara stater som deltar i det globala regelskapandet. Företag, mellanstatliga organisationer, standardiseringsorgan, frivilligorganisationer, professioner, forskare, konsulter, media och allmänheten spelar också en viktig roll.<sup>79</sup> Nationella politiker och tjänstemän saknar ofta en förmåga att orientera sig i det idéskapande och den reglering och organisering som är på framväxt över nationsgränserna. Istället för att förmå att se utåt, bedöma och tänka strategiskt om förändringar i omvärlden, styrs deras arbete av ”det som händer”. Istället för att långsiktigt försöka förändra omgivningen består mycket av arbetet i att reaktivt hantera omgivningens krav på ett så bra sätt som möjligt.<sup>80</sup> Såväl staters identiteter som deras strategier och handlande begränsas av och skapas i utbytet med omvärlden.<sup>81</sup> Nationalstaterna har inte bara att ta hänsyn till regler satta av EU och andra internationella reglerande organisationer. Dessa organisationer styr också själva idéskapandet och skapar dagordningen för den nationella politiken och förvaltningen.<sup>82</sup> Nationella visioner, strategier och positioner utformas, men är i stor utsträckning påverkade av idéer utanför det egna landet.<sup>83</sup>

Sammanfattningsvis kan det så här långt konstateras att det utifrån detta perspektiv är svårt för aktörer att helt välja sina handlingar och sin framtid i enlighet med sina specifika intentioner och preferenser. Större sociala enheter – såsom organisationer och nationer – saknar tydliga gränser mot omvärlden och begränsas ofta i sitt handlingsutrymme av inflytelserika ”andras” intressen. Legitimitet är centralt för organisationers förmåga att generera resurser och även i de fall där det är möjligt att följa den rationella beslutsmodellens alla steg, kan organisationer därför tvingas anpassa sitt beslutfattande och handlande utefter omvärldens preferenser.

#### **4.1.3 Alternativa beslutsmodeller – soptunnmodellen och agenda setting**

Att organisationers gränser är otydliga och föränderliga är även ett grundantagande i Cohens & Marchs klassiska artikel *A Garbage Can Model of Organizational Choice*.<sup>84</sup> I sin ursprungliga version är soptunnmodellen tänkt att illustrera anarkistiska beslutsituationer där ingen enskild aktör styr processen, något som i synnerhet anses känneteckna beslutsfattandet i offentliga organisationer. Förutom otydliga gränser som ger upphov till ett flytande deltagande menar författarna att den här typen av organisationer utmärks av oklar teknologi<sup>85</sup> och problematiska preferenser. Organisationer som verkar under sådana betingelser kan kallas ”organiserade anarkier”. I soptunnmodellen är ett beslut ett resultat av att fyra relativt oberoende strömmar förenas: problem, lösningar, deltagare och beslutstillfällen som passerar genom den organisatoriska beslutsprocessens ”svarta låda”.

Ett viktigt karaktärsdrag för soptunnmodellen är således frånvaron av rationalitet i beslutsfattandet. Preferenser beskrivs här, till skillnad från i den rationella beslutsmodellen, som vaga och oklara. Problem, lösningar och beslutsituationer ses också som endast löst kopplade till varandra; en lösning kan cirkulera i systemet under en längre tid, bli kopplad till ett problem som relativt slumpmässigt blir löst när en beslutsituation dyker upp. Som nämnts styr ingen enskild aktör beslutsprocessen i soptunnmodellen. Aktörerna är mycket beroende av varandra och av att rätt tillfälle dyker upp. En del menar dock att det finns vissa aktörer

---

<sup>79</sup> Jacobsson 2000, s 2 & 26f och Vifell 2002.

<sup>80</sup> Jacobsson 2001, s 13 och Jacobsson 2000, s 29.

<sup>81</sup> Jacobsson 2000, s 3.

<sup>82</sup> Jämför Jacobsson 2000, s 5.

<sup>83</sup> Jacobsson 2001, s 10ff.

<sup>84</sup> Cohen et al 1988.

<sup>85</sup> Jämför produktionsteknologi, processer; hur ska man gå tillväga?

som är bättre än andra på att ta tillvara sådana tillfällen. Statsvetaren Kingdon har i sin bok *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995) utvecklat den ursprungliga soptunnmodellen när han försökt besvara varför ett givet ämne vid en given tidpunkt attraherar beslutsfattarnas uppmärksamhet. Inledningsvis gör Kingdon en distinktion mellan deltagare och processer. Deltagarna – förtroendevalda, byråkrater, specialister, intressegrupper, forskare, massmedia och så vidare – utgör därmed inte ett eget flöde som i den ursprungliga modellen. Närvaron av aktiva deltagare har stor betydelse när det gäller att sätta agendan. Frågor kan exempelvis nå agendan som ett resultat av att personer för med sig frågor från ett område till ett annat, genom att idéer sprids i professionella cirklar och/eller uppmärksammas av politiker och toppbyråkrater. Kingdon menar emellertid att det inte räcker med att känna till de viktiga spelarna – vi måste också kunna säga någonting om spelet i sig. Därför bör vi intressera oss för de processer som har inflytande över agendan och alternativspecifisering.<sup>86</sup> Kingdon identifierar tre sådana processer vilka alla utgör mer eller mindre separata strömmar.

Den första är *problemströmmen* som beskriver hur olika deltagare i beslutsprocessen formulerar problem. Kingdon menar att det är viktigt att skilja mellan förhållanden och problem. Förhållanden är något som vi möter dagligen, men om de på något sätt blir definierade som ett problem ökar sannolikheten avsevärt för dem att nå agendan eftersom vi då anser att de måste åtgärdas. När ett förhållande väl definierats som ett viktigt problem kommer sannolikt vissa lösningsalternativ att framställas som mer attraktiva än andra.<sup>87</sup>

I *policyströmmen* genereras policyförslag, alternativ och lösningar. Många idéer kan under en längre tid flyta omkring, möta nya idéer och kanske forma nya kombinationer. En policys ursprung är därför inte alltid så lätt att spåra eller förstå, men detta innebär inte att det saknas kriterier efter vilka policies väljs ut. Sådana kriterier kan exempelvis utgöras av policyförslagets tekniska lämplighet, överensstämmelse med värderingar som finns bland medlemmarna i gemenskapen samt dess allmänna och politiska acceptans.<sup>88</sup> Kingdon liknar policyströmmen vid en "primeval soup", där policies flyter omkring och väntar på att bli uppmärksammade.<sup>89</sup>

Den sista strömmen är *politikströmmen*. Händelser i den politiska sfären påverkar agendan; konjunkturer, opinionsutveckling och valresultat kan alla få stora effekter. Oavsett om problem uppmärksammas och policyförslag utvecklas, pågår dessa processer enligt sina egna regler och dynamik. När en ny regering väljs eller en ny administration tillsätts så har dessa sina egna uppfattningar om vad som utgör ett problem och också sina egna prioriterade förslag. Konsensus nås i den politiska strömmen i huvudsak genom köpsläende och inte genom övertalning. Deltagare i problemströmmen kan låta sig övertalas att ett förhållande utgör ett problem på samma sätt som deltagare i policyströmmen övertygas om att ett förslag möter vissa relevanta kriterier. I den politiska strömmen uppnås dock samförstånd genom köpsläende och kompromisser; koalitioner byggs, eftergifter på ett område byts mot stöd på ett annat, och deltagare avviker från sin idealposition för att vinna bredare acceptans. En hög grad av konsensus mellan deltagarna i det politiska flödet innebär att chansen är större att något händer än om låg grad av konsensus föreligger.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Kingdon 1995, s 15f.

<sup>87</sup> Kingdon 1995, s 16f & 197f.

<sup>88</sup> Kingdon 1995, s 17 & 200f.

<sup>89</sup> Kingdon 1995, s 200.

<sup>90</sup> Kingdon 1995, s 17f & 198f.

I motsats till soptunnemodellen spelar deltagarna en tydligare roll i beslutsprocessen. Personer som är villiga att investera stora egna resurser i utbyte mot att de får igenom framtida policies – så kallade *policyentreprenörer* – är av central betydelse enligt Kingdon. Motiven bakom dessa personers engagemang varierar men kan utgöras av att de oroar sig över specifika problem, drivs av ett egenintresse att uppnå personliga fördelar eller av att de helt enkelt finner nöje i att delta i spelet. Entreprenörer återfinns på flera håll och kan exempelvis vara politiker, topp tjänstemän, akademiker, journalister eller lobbyister. I problemströmmen trycker entreprenörerna vanligtvis på en definition av ett problem, och försöker kanske rikta beslutsfattarnas uppmärksamhet mot en indikator som dramatiserar detta förhållande. I policyströmmen är entreprenörerna centrala i uppmjukningsprocessen och trycker på för att deras favoritförslag – så kallade ”pet proposals” – ska tas i beaktande i olika fora. I denna resurskrävande process, som kan pågå i årtal, experimenterar policyentreprenörerna med olika idéers mottaglighet; förslag revideras efter reaktioner på initiala ”testballonger” för att återigen cirkuleras. Utvecklingen innebär att förslagen vanligen innehåller nya kombinationer av redan familjära element.<sup>91</sup>

Om de tre strömmarna förenas ökar sannolikheten avsevärt för en fråga att komma upp på beslutsagendan. I Kingdons modell kan detta ske när ett *policyfönster* öppnas, genom vilket de tre strömmarna kan passera som ett paket. Fönster öppnas av händelser i antingen problemströmmen eller politikströmmen, och således finns såväl problem- som politikfönster. Att ett policyfönster öppnas kan vidare vara både förväntat – till exempel att en planerad översyn av lagstiftningen skapar möjlighet att förändra ett område – och oväntat – till exempel att en dramatisk olycka gör ett förhållande problematiskt, eller att en oväntad valutgång leder till att viktiga beslutsfattare byts ut. Förespråkare för ett speciellt förslag hoppas således på att kunna utnyttja utvecklingen i politikströmmen, eller koppla just deras lösning till de problem som för tillfället uppmärksammas. Policyentreprenörer spelar därvid en nyckelroll. I samband med att ett fönster öppnas dyker de upp för att koppla samman de tre strömmarna; partiella paket av lösningar och problem kopplas till politiska händelser, politik och lösningar till uppmärksammade problem, eller problem och politik till ett förslag ur policyströmmen.<sup>92</sup>

Liksom i fallet med soptunnemodellen kan Kingdons teorier ses som en kritik mot den rationella beslutsmodellen; händelser fortgår sällan i steg, nivåer eller faser. Istället flödar självständiga strömmar genom systemet på en och samma gång. Istället för att identifiera problem för att sedan finna lösningar, hinner förespråkarna för lösningarna ibland före i att finna problem att koppla lösningarna till. I Kingdons modell präglas dock beslutsfattandet i mindre grad av slumpmässighet och tillfälligheter än vad som är fallet i soptunnemodellen. Som beskrivits begränsar processer inom varje ström slumpmässigheten och beroende på timing och närvaron av en skicklig policyentreprenör kommer vissa sammankopplingar vara mer sannolika än andra. Policyentreprenörer har ingen egentlig motsvarighet i soptunnemodellen där deltagares preferenser är otydliga och problematiska. I Kingdons modell är däremot närvaron av sådana aktiva deltagare central för att en fråga ska kunna nå beslutsagendan.<sup>93</sup>

#### **4.1.4 Alternativa beslutsmodeller – strategiskt spel**

Ytterligare ett perspektiv på beslutsfattande inom organisationer är att se beslutsprocessen som ett ”strategiskt spel” där normer, lämplighetsregler och för-givet-tagna föreställningar

---

<sup>91</sup> Kingdon 1995, s 201f & 205.

<sup>92</sup> Kingdon 1995, s 201-205.

<sup>93</sup> Kingdon 1995, s 205-208.

används strategiskt av vissa aktörer i syfte att vinna stöd för ett alternativ. Till skillnad från Kingdon anser företrädarna för denna teoribildning att strategiska aktörer (policyentreprenörer) inte ens behöver hjälp av timing. Istället kan de genom att antingen formulera och presentera sina idéer på ett visst sätt, eller genom att strategiskt hantera övriga deltagare och deras åsikter få sin vilja igenom. Som nämnts föreskriver den rationella beslutsmodellen att beslut ska grundas på val av det alternativ som ger högst måluppfyllelse. I sin studie av investeringsbeslut fann dock Jansson (1992) att investeringskalkyler sällan användes för att finna det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet. I många fall användes kalkylerna istället i ett strategiskt i syfte för att förverkliga en vald investering, snarare än att välja en investering att förverkliga.<sup>94</sup> Förespråkarna för ett visst alternativ utnyttjade för-givet-tagna kalkylkrav och vann stöd för sin position genom att anpassa investeringsprojektets utformning till föreställningar om en motiverad investering (till exempel genom att intäkter och kostnader anpassades på olika sätt).<sup>95</sup> En slutsats Jansson drar är att institutioner därför inte bara begränsar utan också möjliggör; förespråkare för ett alternativ som förstår sig på spelets strukturer och regler kan utnyttja dessa strategiskt för att vinna stöd – vad Jansson benämner *spelets handlingslogik*.<sup>96</sup> I Kingdons ordalag skulle sådana ”spelare” kunna sägas vara desamma som policyentreprenörer, det vill säga aktörer som har kunskap om hur de ska utnyttja strukturerna och utvecklingen i strömmarna till sin fördel i arbetet med att få upp just sin fråga på beslutsagendan.

Att vara en skicklig spelare/policyentreprenör har också visat sig vara en styrka när det gäller att få stöd för sin position i beslutssituationer som omfattar flera deltagare med heterogena preferenser. Ibland kan en aktör i en beslutsprocess exempelvis ha till uppgift att representera flera deltagares gemensamma vilja. I sådana sammanhang är den generella normen att det är viktigt att först forma en gemensam position internt för att sedan kunna ”tala med en röst”.<sup>97</sup> Detta kan dock vara både svårt och problematiskt. Exempelvis fann Jutterström (2004) i sin studie av två stora europeiska branschorganisationer att deras huvudsakliga problem var att utåt uppfattas som homogena organisationer, samtidigt som de internt var arenor fyllda av motstridiga intressen.<sup>98</sup> Homogena preferenser ansågs vara viktiga eftersom de gav branschorganisationerna ökat inflytande och ökad legitimitet, medan tecken på intern splittring gjorde det lättare för motparten att åsidosätta branschorganisationen i beslutsprocessen.<sup>99</sup> Att uppnå homogenitet, eller åtminstone ett intryck av detta, var emellertid svårt eftersom denna typ av organisationer bygger på demokrati, vilket i sin tur innebär att de sällan kan tillgripa hierarki för att hantera heterogena preferenser.<sup>100</sup> I frånvaron av hierarki och omröstningar fanns det i praktiken ingen egentlig organisationsprincip för att avgöra åsiktskonflikterna.<sup>101</sup> Istället användes andra sätt som kompromiss och informellt förtryck av åsiktsminoriteter för att minska problemen med heterogena preferenser.<sup>102</sup> Kompromisser kunde innebära att branschorganisationerna följde principen om ”minsta gemensamma nämnare”, vilket resulterade i att de bara hade åsikter om det medlemmarna kunde komma överens om.<sup>103</sup> En annan form av kompromiss var att lägga sig emellan medlemmarnas

---

<sup>94</sup> Jansson 1992, s 136.

<sup>95</sup> Jansson 1992, s 147ff.

<sup>96</sup> Jansson 1992, s 137 & 158.

<sup>97</sup> Jutterström 2004. Se även Vifell 2002 och Jacobsson 2001.

<sup>98</sup> Jämför Udehn 1996 och Jordan 1998.

<sup>99</sup> Jutterström 2004, s 161.

<sup>100</sup> Jutterström 2004, s 160.

<sup>101</sup> Jämför Jutterström 2004, s 160 & 166.

<sup>102</sup> Jutterström 2004, s 166ff.

<sup>103</sup> Jutterström 2004, s 167. Jämför Jordan 1998, s 58.

preferenser.<sup>104</sup> Exempel på informellt förtryck var undanhållande eller sent utlämnande av information. En annan form av informellt förtryck var vad Jutterström benämner ”oförankrad påverkan”, det vill säga att branschorganisationernas representanter utåt spred andra åsikter i branschorganisationens namn än den gemensamt fastställda eller förväntade åsiktspositionen.<sup>105</sup>

Ett flertal forskare har även argumenterat för att strategisk användning av oklarhet kan vara ett mycket effektivt sätt för en aktör att vinna stöd för ett förslag i en beslutsprocess.<sup>106</sup> Tvärtemot vedertagna föreställningar om att klarhet, enighet och gemensamma mål är viktiga förutsättningar för att få stöd för sin position i en beslutsprocess och åstadkomma handling har oklarhet visat sig fylla ett flertal positiva funktioner. Sahlin-Andersson (1989) visar till exempel i sin studie *Oklarhetens strategi – Organisering av projektsamarbete* att oklarhet är ett centralt begrepp när organisationer tillsammans driver ett projekt samtidigt som de bevarar sina separata identiteter. I en situation av heterogena preferenser kan ett oklart formulerat förslag vinna stöd eftersom det öppnar för tolkningsmöjligheter där varje deltagare kan läsa in sina egna aktörsspecifika intressen.

Oklarhet är i sig ett oklart begrepp som kan fylla ett flertal olika funktioner. Med oklarhet kan menas såväl ”vaghet” som ”tvetydighet”.<sup>107</sup> I bemärkelsen vaghet kan termen ses som motsatsen till klarhet och således ha betydelsen ”icke-klart”. En oklar, eller vag, situation är därmed en situation som utöver en specifik och klar kärnbetydelse också ges ”tilläggsbetydelser”.<sup>108</sup> Ett projekt kan exempelvis ha en vidare betydelse för de involverade aktörerna än enbart att utföra en uttalad uppgift och nå ett specifikt resultat. Projekt kan exempelvis utgöra en arena för maktutövning och kamp för ändrade maktrelationer, användas som ett verktyg av enskilda aktörer för att nå visibilitet och legitimitet, eller utnyttjas för att utveckla kompetens och stärka sin position visavi andra aktörer.<sup>109</sup> Tilläggsbetydelsena, som aktörerna tillskriver situationen, är ofta avgörande för hur de agerar i frågan. Oklarhet kan därför utnyttjas för att få flera olika aktörer att engagera sig i samma fråga. Om betydelsena inte ger motsägande utan komplementära handlingsimplikationer kan detta betyda att tillfället kan utnyttjas på många olika sätt av deltagarna.<sup>110</sup> Genom att strategiskt spela på oklarhet lämnas tolkningsmöjligheter öppna vilket gör att olika deltagare kan driva en fråga tillsammans, trots skilda utgångspunkter, intressen, normer och sammanhang.<sup>111</sup> Oklarhet under dessa förutsättningar utgör således inte ett hinder, utan en möjlighet till samarbete. I praktiken har det också påvisats att många av de idéer som uppmärksammas och vinner bred spridning kännetecknas av ”luftiga formuleringar”.<sup>112</sup>

Att formulera generella och oprecisa mål kan vidare vara ett sätt att hantera grundläggande konflikter.<sup>113</sup> Oklarhet i bemärkelsen icke-klart kan också tolkas som ”icke-klart ännu”. En sådan tolkning innefattar ett implicit löfte om ökad klarhet i framtiden. Eftersom motståndare gärna skjuter upp sin kritik till dess att de får något mer konkret att reagera mot kan oklarhet

---

<sup>104</sup> Jutterström 2004, s 167.

<sup>105</sup> Jutterström 2004, s 168.

<sup>106</sup> Se till exempel Baier et al 1986 och Rombach 1993.

<sup>107</sup> Till exempel Rimmon 1977 i Sahlin-Andersson 1989, s 68.

<sup>108</sup> Empson 1977 i Sahlin-Andersson 1989, s 68.

<sup>109</sup> Till exempel Sahlin-Andersson 1989.

<sup>110</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 69.

<sup>111</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 64ff.

<sup>112</sup> Bland annat Sahlin-Andersson 1989, s 103.

<sup>113</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 69.

på detta sätt användas som ett sätt att skjuta kritik på framtiden.<sup>114</sup> Oklara idéer är med andra ord svåra att ifrågasätta och ger utrymme för tolkningar. Aktörer kan därför utnyttja oklarheten strategiskt; de kan medvetet dölja klarhet och sprida oklara bilder av vad de gör.<sup>115</sup> Oklarhet, i betydelsen icke-klart ännu, medger också anpassning till andras viljor. Genom att initialt ge otydliga bud har man möjlighet att vänta med att precisera sig tills dess att man vunnit bättre kunskap om de övriga aktörernas reaktioner.<sup>116</sup> Sammanfattningsvis kan sägas att flera meningar parallellt kan ges till samma process, olika aktörer kan agera tillsammans utan att ha en gemensam tolkning av vad det hela handlar om. Involverade organisationer kan inte suddas ut olikheter, utan driver något tillsammans trots skilda utgångspunkter, intressen och sammanhang.<sup>117</sup>

Lösningarna på problemen med heterogena preferenser tycks vara flera, men de ger i sin tur också upphov till nya svårigheter. Ett stort problem med de strategier som behandlas i Jutterström var att de branschgemensamma preferenser som var formellt beslutade sällan passade alla inblandade parter.<sup>118</sup> Om de branschgemensamma preferenserna var resultatet av en kompromiss skiljde sig den branschgemensamma preferensens specifika karaktär – själva sakinnehållet – ofta från många medlemmars uppfattning.<sup>119</sup> I det fall åsiktsskillnader hanterats på andra sätt än genom kompromiss, till exempel genom utmanövring av minoritetsintressen, kunde de branschgemensamma preferensernas specifika karaktär förvisso passa majoriteten eller vissa enskilda medlemmar som fått sin vilja igenom, men dock inte alla.<sup>120</sup> I sådana situationer kan vissa medlemmar fortfarande finna det värt att delta, men vill samtidigt behålla kontrollen över sin egen representation och agerar ibland därför även *direkt* istället för endast *via* paraplyorganisationen.<sup>121</sup>

Det var inte bara de branschgemensamma preferensernas specifika karaktär som ofta passade medlemmarna dåligt. Även gemensamma preferensers generella karaktär – det vill säga allmänna egenskaper såsom vag/tydlig, inkonsekvent/konsekvent, enkel/nyanserad – passade ofta illa.<sup>122</sup> Till följd av kompromisser blev branschgemensamma åsikter ofta vaga eftersom de hamnade mellan polariserade åsikter, och enkla eftersom de konstruerats enligt principen om minsta gemensamma nämnare. Detta var negativt eftersom det gjorde att branschorganisationerna uppfattades mer som arenor för motstridiga intressen än som organisationer av sin omgivning, vilket minskade branschorganisationernas inflytande och legitimitet.<sup>123</sup> För de europeiska branschorganisationerna var de branschgemensamma preferensernas generella karaktär dessutom viktigare än deras sakinnehåll. Paraplyorganisationerna var inte bara beroende av homogena preferenser, helst skulle preferenserna också vara *tydliga* och *nyanserade*, eftersom detta av omgivningen togs som ett tecken på intern åsiktsmässig homogenitet.<sup>124</sup> Om branschorganisationerna presenterade vaga och allmänna preferenser riskerade de inte bara att tappa inflytande och legitimitet gentemot andra aktörer; de kunde även tappa legitimitet gentemot sina egna medlemmar.

---

<sup>114</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 70f.

<sup>115</sup> Eisenberg 1984 i Sahlin-Andersson 1989, s 71.

<sup>116</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 141f. Jämför även med ”testballonger” i Kingdon 1995.

<sup>117</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 64f.

<sup>118</sup> Jutterström 2004, s 169ff.

<sup>119</sup> Jutterström 2004, s 169.

<sup>120</sup> Jutterström 2004, s 169.

<sup>121</sup> Jordan 1998, s 57.

<sup>122</sup> Jutterström 2004, s 169ff.

<sup>123</sup> Jutterström 2004, s 170.

<sup>124</sup> Jutterström 2004, s 161f.

Också oklarhetsstrategin kan medföra svårigheter. Oklarhet i bemärkelsen tvetydighet är problematiskt eftersom situationer eller idéer som kännetecknas av tvetydighet påkallar ett val.<sup>125</sup> Antingen uppfattar man situationen på det ena eller det andra sättet, och varje sätt ger klara handlingsimplikationer. Situationen går inte att hålla öppen i längden. Tvetydighet ligger, med denna definition, nära betydelsen av konflikt. Beroende på olika sätt att uppfatta situationer kommer man att vilja olika saker och se olika implikationer för handling. Eftersom betydelseerna eller handlingsimplikationerna är varandra uteslutande leder detta ofta till att olikheter och konflikter blir synliga.<sup>126</sup>

För att sammanfatta kan beslutsfattande som strategiskt spel sägas förekomma i situationer där vissa aktörer har mer kunskap än andra om strukturerna på beslutsprocessen och därför strategiskt kan utnyttja händelseutvecklingen till sin fördel (jämför policyentreprenörer). Detta kan visa sig användbart särskilt i situationer där det föreligger en spänning mellan å ena sidan aktörers tendens att producera heterogena preferenser, och å andra sidan deras behov att agera samfällt för att uppnå legitimitet och inflytande gentemot en tredje aktör. Strategierna har dock en baksida och kan i sig ge upphov till nya problem vilka kan resultera i såväl legitimitetsförlust som konflikter. Med Kingdons ord skulle man kanske kunna säga att det inte räcker med att vara en skicklig policyentreprenör utan händelseutvecklingen i de olika strömmarna måste också utvecklas i en föredelaktig riktning.

---

<sup>125</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 71ff.

<sup>126</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 71.

---

## 5 FORMELLA BESLUTSPROCESSER

För att underlätta läsningen av empirikapitlet följer nedan en översiktlig beskrivning av de formella beslutsprocesserna bakom EU:s gemensamma handelspolitik. Observera att redogörelsen inte är heltäckande utan fokuserar på de delar i beslutsprocessen som är relevanta för denna uppsats. En schematisk bild av beslutsprocessen återfinns i Appendix II.

---

### 5.1 Strukturen på EU:s handelspolitiska beslutsprocesser

Artikel 133 i EG-fördraget ger EU exklusiv kompetens för den gemensamma handelspolitiken. Detta innebär att EU:s medlemsstater har givit upp den nationella handelspolitiken och överfört beslutsmakten till gemenskapen.<sup>127</sup> Inget medlemsland får därför teckna egna handelsavtal. I internationella handelssammanhang, och i princip under samtliga WTO-möten, är det kommissionen som ensam för EU:s talan. Som följd av detta kan det i WTO-sammanhang bli något svårt att skilja kommissionen som enskild aktör från EU som helhet. Kommissionen har i sin tur ett förhandlingsmandat, vilket antagits i EU:s ministerråd, som innehåller riktlinjer för hur förhandlingarna ska skötas. Detta möjliggör att unionen kan uppträda enat och tala med en röst – något som är nödvändigt för att skapa en så stark position som möjligt i dessa sammanhang.<sup>128</sup>

Konsultationer med medlemsländerna äger emellertid rum både innan och under själva förhandlingarna. Den så kallade 133-kommittén utgör forum för den övergripande behandlingen av EU:s gemensamma handelspolitik. Kommittén, som består av företrädare för kommissionen samt högre tjänstemän från medlemsländerna, har fått sitt namn efter artikel 133 i fördraget som stadgar att kommissionen ”ska föra handelsförhandlingar med en särskild kommitté som utses av rådet för att biträda kommissionen i denna uppgift”. Det är dock viktigt att tydliggöra att även om diskussionerna i 133-kommittén utgör en av de mest centrala delarna i det handelspolitiska beslutsfattandet så äger hela processen rum på tre nivåer: på nationell nivå (på respektive medlemslands regeringskansli), på ett överstatligt plan (främst i 133-kommittén) och internationellt (i själva WTO-diskussionerna).<sup>129</sup>

Formellt är kommittén rådgivande organ till ministerrådet som i sin tur har slutgiltig beslutskompetens vad gäller kommissionens förhandlingsmandat. 133-kommitténs status anses emellertid svårbedömd. I takt med att komplexiteten i handelspolitiken ökat genom åren så löses fler och fler av frågorna i kommittén. Ministrarna själva diskuterar däremot sällan kommissionens förhandlingsmandat på politisk nivå under rådsmötena. Kortfattat kan beslutsprocessen beskrivas som följer: I 133-kommittén diskuterar och ”utvärderar” de tjänstemän som företräder medlemsstaterna, respektive kommissionen, kommissionens förslag på förhandlingsmandat. Kommittén har i sig ingen exekutiv kompetens utan ger ett ”principiellt” godkännande genom konsensus – aldrig genom formell omröstning. Principbeslutet skickas sedan vidare till COREPER<sup>130</sup>, ett hjälporgan till rådet som har till uppgift att förbereda beslutsunderlag inför rådsmötena. När frågorna väl förs upp i rådet behandlas de emellertid allt som oftast som så kallade ”A-punkter” – icke-kontroversiella

---

<sup>127</sup> Woolcock 2000, s 374.

<sup>128</sup> Leal-Arcas 2004, s 3 & 6f.

<sup>129</sup> Leal-Arcas 2004, s 7.

<sup>130</sup> Comité des Représentants Permanents, det vill säga de ständiga representanternas kommitté.

frågor som klubbas igenom utan vidare diskussion. Medlemsstaternas ministrar låter sig sällan involveras i tekniska detaljer.<sup>131</sup>

Rådet bemyndigar kommissionen att förhandla och beslutar med kvalificerad majoritet om mandatens omfattning. Förslag på mandat har förberetts av kommissionens generaldirektorat för handel (DG Trade). När förhandlingsmandatet innehåller frågor med blandad kompetens (se nedanstående diskussion om kompetensfördelning), måste rådet fatta beslut med enhällighet. Under det skede som föregår multilaterala förhandlingar, och egentligen när som helst, kan ministerrådet sedan ge kommissionen tilläggsdirektiv.<sup>132</sup> Även det resultat som uppnås av kommissionen i förhandlingarna måste godkännas av rådet, men detta har med tiden mest blivit en ren formalitet. Europaparlamentets och de nationella parlamentens delaktighet i den handelspolitiska processen är, i den mån den finns, indirekt. Parlamentet avhandlar endast förhandlingsmandatet sedan det antagits av ministerrådet – ett alltför sent skede för att kunna påverka EU:s mål. En förklaring till detta är att en offentlig debatt om förhandlingsmandatet skulle kunna underminera kommissionens förhandlingsposition genom att avslöja för EU:s förhandlingspartners hur långt unionen är beredd att gå. Europaparlamentet konsulteras istället av rådet och kommissionen om förhandlingarna samtidigt som dessa bedrivs. Därmed tenderar parlamentets representanter att bli passiva observatörer snarare än aktiva deltagare. Till skillnad mot USA:s kongress har parlamentet inte heller någon vetorätt gentemot EU när unionen deltar och kan således inte förkasta ett uppnått förhandlingsresultat.<sup>133</sup>

## 5.2 *Frågan om kompetensfördelning*

Artikel 133 ger som nämnts EU exklusiv kompetens i handelspolitiken, men det saknas en uttömmande definition på vad som egentligen avses med ”handelspolitik”.<sup>134</sup> I takt med att de multilaterala handelsrundorna kommit att inkludera allt fler områden har uppfattningarna om vad som utgör handelspolitik skapat svårigheter för kompetensfördelningen; inte alla frågor som nu förhandlas omfattas av EU:s gemenskapskompetens och i vissa fall råder därför delad kompetens mellan EU och medlemsländerna, det vill säga att medlemsländerna fortfarande har beslutsmakt över dessa områden när de förhandlas.<sup>135</sup> På de områden som alltså inte omfattas av exklusiv kompetens delar EU och medlemsländerna behörigheten att ingå internationella handelsavtal. På dessa områden kan EU ingå så kallade blandade avtal där både EG och vart och ett av medlemsländerna är parter i avtalet på EU:s sida.<sup>136</sup> Att kompetensfördelningen inte alltid är helt klart definierad har gett upphov till spänningar mellan medlemsstaterna och kommissionen och det finns egentligen ingen möjlighet att genom politiska överenskommelser fördela kompetensen utan att ändra i fördraget.<sup>137</sup> Traditionellt har EU därför handskats pragmatiskt med frågan och givit kommissionen i uppdrag att förhandla i alla typer av frågor, men utan förpliktelser angående hur den framtida kompetensfördelningen ska se ut.<sup>138</sup> I allmänhet vill varken kommissionen eller medlemsländerna underminera EU:s trovärdighet genom att aktualisera legala frågor om kompetensfördelning under pågående förhandlingar. Ländernas regeringar har bara åberopat

---

<sup>131</sup> *A League of Gentlemen – Who Really Runs EU Trade Decision-Making?* November 2003.

<sup>132</sup> Woolcock 2002, s 79.

<sup>133</sup> Woolcock 2002, s 82.

<sup>134</sup> Woolcock 2002, s 75.

<sup>135</sup> Leal-Arcas 2004, s 16f.

<sup>136</sup> [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_\\_\\_\\_2545.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2545.aspx)

<sup>137</sup> Till exempel Leal-Arcas 2004, s 16.

<sup>138</sup> Woolcock 2002, s 76.

brister i EU:s förhandlingsmandat som ett sätt att signalera missnöje med beslut under multilaterala förhandlingar, där det funnits oenighet om innehållet.<sup>139</sup>

En nyckelfråga, som i sin tur kan bidra till att förklara strukturen på EU:s handelspolitiska beslutsprocesser, är hur stort manöverutrymme kommissionen har när det gäller att tolka EU:s målsättningar.<sup>140</sup> För att uppnå större handlingsfrihet i förhandlingarna vill kommissionen helst ha så luftiga formuleringar i mandatet som möjligt. Medlemsländerna däremot, menar att alltför vida ramar skulle innebära att de har en begränsad kontroll över förhandlingarnas förlopp. Man är alltså inte beredd att ge kommissionen handlingsfrihet i fråga om hur förhandlingarna ska genomföras, hur och när eftergifter ska göras, eller hur och när rådet ska konsulteras. En orsak till detta är just det faktum att kommissionen förhandlar i frågor med delad kompetens.<sup>141</sup> Även med ett mycket snävt förhandlingsmandat finns det emellertid alltid behov av omtolkning under förhandlingarnas växlingar. Detta bäddar för olikheter i uppfattningar mellan kommissionen och medlemsländerna om innebörden av ett mandat. EU:s uppfattning kan oftast avgöras efter konsultationer i 133-kommittén, men vid viktigare situationer har rådet möjligheter att utfärda direkta direktiv till kommissionen.<sup>142</sup> Med andra ord finns möjligheter för medlemsländerna att ingripa allt eftersom förhandlingarna fortskrider och ibland har åsiktsskillnaderna mellan kommissionen och medlemsländerna om vad mandatet tillåter bidragit till att kraftigt underminera EU:s förhandlingsposition.<sup>143</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att kommissionen, i syfte att uppnå flexibilitet i förhandlingarna, strävat efter att utöka sin kompetens. Medlemsländerna har emellertid inte visat sig vara villiga att ge upp sitt inflytande trots att detta skulle ge större handlingsutrymme för kommissionen och därmed säkerställa effektivare förhandlingar. Kommissionen har emellertid varit mycket skicklig på att utnyttja sin starka ställning i det handelspolitiska beslutsfattandet och vissa deltagare har hävdade att såväl diskussionerna i 133-kommittén, som EU:s handelspolitik i stort, domineras av kommissionen.<sup>144</sup> Parlamentets minimala inflytande över beslutsprocessen och det faktum att en stor del av det handelspolitiska arbetet sköts på tjänstemannanivå har vidare fått kritiker att hävda att det råder ett ”demokratiskt underskott” i EU:s beslutsfattande.<sup>145</sup> Förhandlingarnas natur – där det kan sägas råda en balansgång mellan effektivitet och kontroll å ena sidan, och demokratisk transparens och inflytande å den andra<sup>146</sup> – gör att spänningarna mellan de olika aktörerna som verkar inom EU:s handelspolitiska beslutsfattande alljämt är närvarande.

---

<sup>139</sup> Woolcock 2002, s 78f.

<sup>140</sup> Woolcock 2002, s 82.

<sup>141</sup> Woolcock 2002, s 83.

<sup>142</sup> Woolcock 2002, s 83.

<sup>143</sup> Leal-Arcas 2004, s 19.

<sup>144</sup> *A League of Gentlemen – Who Really Runs EU Trade Decision-Making?* November 2003.

<sup>145</sup> Leal-Arcas 2004, s 22.

<sup>146</sup> Leal-Arcas 2004, s 15.

---

## 6 EMPIRI – SINGAPOREFRÅGORNA

Kapitlet inleds med en beskrivning av de så kallade Singaporefrågorna och deras bakgrund. Texten fokuserar på perioden 1996-2004 och följer en kronologisk ordning. Särskild uppmärksamhet ägnas tiden kring WTO:s femte ministermöte i Cancún fram till det så kallade julipaketet 2004. Avslutningsvis förs en kortare diskussion kring frågornas framtid.

---

### 6.1 Tiden kring Singapore – Frågorna aktualiseras

#### 6.1.1 Vad är Singaporefrågorna?

Vid världshandelsorganisationen WTO:s första ministerkonferens i Singapore 1996 fattades beslut om att inleda analysarbete på tre områden: handel och investeringar, handel och konkurrens samt transparens i offentlig upphandling (hädanefter investeringar, konkurrens och offentlig upphandling). Vidare gavs WTO:s varuråd i uppgift att studera förenklade handelsprocedurer (i fortsättningen handelsprocedurer). Frågorna skulle eventuellt kunna bli nya förhandlingsområden för WTO.<sup>147</sup> Nedan följer en kort översikt över respektive fråga.

##### 6.1.1.1 Investeringar

I takt med globaliseringen har gränsöverskridande investeringar blivit allt viktigare för handelsutbytet. Bland framför allt i-länderna har det sedan länge funnits en önskan om att ta fram ett internationellt investeringsavtal, som på sikt helt eller delvis ska kunna ersätta de närmare 1 800 bilaterala investeringskyddsavtal som finns i dagsläget.<sup>148</sup> EU, som länge prioriterat multilaterala förhandlingar om ett globalt regelverk på området, fick i Singapore nöja sig med beslutet att en arbetsgrupp med uppgift att undersöka relationen mellan handel och investeringar tillsattes.<sup>149</sup>

##### 6.1.1.2 Konkurrens

EU var en av de aktörer som tidigt aktualiserade frågan om att skapa ett multilateralt konkurrensavtal inom ramen för WTO – inte minst som en följd av att en stor andel av organisationens medlemsländer saknade en nationell konkurrenslagstiftning. Både handels- och konkurrenspolitiken syftar i förlängningen till att konsumenterna ska kunna tillgodogöra sig vinsterna av fria marknader och fri konkurrens. Ett internationellt regelverk skulle därför bland annat förhindra att länder och företag tilläts agera på ett sätt som begränsar konkurrensen och försvårar tillträde till en nationell marknad.<sup>150</sup> I Singapore bestämdes att en arbetsgrupp skulle tillsättas för att analysera sambandet mellan handel och konkurrens, inklusive åtgärder som motverkar konkurrens såsom exempelvis tillämpningen av antidumpningsinstrument.

---

<sup>147</sup> WTO:s ministerekonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997 och *The Singapore Issues – Investment, Competition Policy, Transparency in Government Procurement and Trade Facilitation*, Doha Round Briefing Series. Vol. 1, No. 6 of 13, February 2003.

<sup>148</sup> WTO – *Basfakta och knäckfrågor*, Kommerskollegium 2004.

<sup>149</sup> WTO:s ministerekonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997.

<sup>150</sup> WTO – *Basfakta och knäckfrågor*, Kommerskollegium 2004.

### 6.1.1.3 Offentlig upphandling

Innan Singaporekonferensen var avtalet om offentlig upphandling ett av få kvarvarande avtal i WTO som inte omfattade samtliga medlemmar.<sup>151</sup> Däremot hade huvudsakligen OECD-länderna redan ingått ett avtal om icke-diskriminering mellan inhemska och utländska leverantörer – en så kallad plurilateral överenskommelse. Under ministermötet enades WTO-medlemmarna om att det skulle utföras en studie om öppenheten i offentlig upphandling. Förhoppningen var att på basis av denna kunna utveckla multilaterala avtalsregler som skulle öka insynen i de nationella upphandlingssystemen. Tanken var att även ett mindre avancerat avtal än det existerande plurilaterala skulle kunna bidra till såväl minskad korruption som en mer effektiv samhällsstyrning.<sup>152</sup>

### 6.1.1.4 Handelsprocedurer

Handelsprocedurer innefattar alla informationsflöden och all administration som är nödvändiga när företag skall exportera eller importera. I takt med att formella handelshinder som tullar under de senaste decennierna minskat så har denna typ av frågor blivit allt viktigare. Den praktiska hanteringen av handelsprocedurer har vuxit till att bli en betydande kostnad för både företag och stat.<sup>153</sup> En bättre tillgång till information om import- och exportregler samt mindre administrativt krångel (så kallad ”red tape”) ansågs allmänt därför kunna skapa stora vinster för handeln. Efter ett tidigare EU-initiativ, beslutades därför i Singapore att WTO:s varuråd skulle studera en förenkling av handelsprocedurer, där syftet var att bedöma förutsättningarna för WTO-regler på området.<sup>154</sup>

## 6.1.2 Intet nytt under solen

Det är dock viktigt att påpeka att ingen av de fyra Singaporefrågorna, som de sedermera kom att kallas, egentligen var någon ”ny” fråga. Konkurrensfrågan diskuterades till exempel redan vid skapandet av GATT 1947.<sup>155</sup> Över tid, i takt med att de olika förhandlingsrundorna ägde rum utvecklades sedan aspekter på olika förhandlingsområden som anknyter till konkurrensfrågan (texter i exempelvis GATT, TRIMS och TRIPS). Så sent som under Uruguayrundan, som vid sitt avslut 1994 resulterade i bildandet av WTO, hade några medlemmar i u-landskretsen föreslagit att slå samman existerande konkurrensaspekter i syfte att få ett enhälligt begrepp på frågan. Inget hände dock under rundan, men det dröjde inte länge förrän konkurrensfrågan åter diskuterades. Inför Singapore var EU istället en av de aktörer som hårdast drev frågan om ett avtal på området, medan intresset från u-länderna var tämligen svalt – kanske därför att dessa länder ansåg att innehållet nu blivit alltför modifierat jämfört med deras ursprungliga förslag.<sup>156</sup>

Investeringar var ett område som i-landskretsen sedan länge önskat skapa ett globalt regelverk för. En myriad av relativt långtgående bilaterala avtal hade undertecknats genom åren, varav några sträckte sig så långt bak som till slutet av 1950-talet, men ett internationellt regelverk hade visat sig vara svårare att få till stånd. Sådana diskussioner hade främst ägt rum i andra fora och vid tidpunkten för ministerkonferensen i Singapore pågick också parallella OECD-förhandlingar om ett sådant multilateralt investeringsavtal kallat MAI (Multilateral Agreement on Investment). Detta förväntades dock främst resultera i ett avtal mellan OECD-

<sup>151</sup> WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997.

<sup>152</sup> www.kommers.se och WTO – Basfakta och knäckfrågor, Kommerskollegium 2004.

<sup>153</sup> www.kommers.se

<sup>154</sup> WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997 och [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey3_e.htm)

<sup>155</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18 och [www.kommers.se](http://www.kommers.se)

<sup>156</sup> Tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

länderna, och inte minst EU önskade att även få igång förhandlingar om ett avtal inom WTO. Precis som i konkurrensfrågan fanns här redan områden med investeringsrelaterade aspekter (bland annat TRIMS), vilka dock inte direkt reglerar investeringar, varför det föll sig naturligt att skapa ett separat förhandlingsområde i WTO.

Som nämnts så fanns redan ett befintligt avtal i WTO på området offentlig upphandling, vilket dock huvudsakligen omfattade i-länder. Området hade av USA, men också av EU, länge setts som kopplat till frågan om handel och korruption. Nu önskade dessa två aktörer att fler länder anslöt sig till principerna om icke-diskriminering (MGN, Mest gynnad nation. Eng. MFN – Most Favoured Nation), nationell behandling och transparens i offentlig upphandling, genom ett multilateralt avtal i WTO:s regi.<sup>157</sup>

Vad gäller förenklade handelsprocedurer avslutningsvis, så hade WTO-medlemmarna även på detta område under en längre tid diskuterat möjligheten att vidareutveckla redan existerande GATT-avsnitt om procedurer, enkelhet och administrativa krav till ett specifikt avtal som underlättade handeln för alla inblandade. I denna diskussion var EU drivande inför Singapore, inte minst som ett resultat av att förenklade handelsprocedurer var något som efterfrågades av näringslivet i unionen.

### 6.1.3 Singaporefrågorna uppmärksammas i EU

Som framgår ovan var EU den drivande aktören i flertalet av frågorna, men hur och varför kom de då upp på EU:s agenda? Ett sätt att förklara detta är att backa tillbaka några steg och försöka beskriva hur olika förhandlingsområden inom GATT/WTO vanligen är kopplade i ett komplicerat system till varandra. EU hade tidigare genom de globala handelsrundorna präglats av en relativt defensiv och reaktiv hållning, det vill säga försökt undvika eftergifter i största möjliga mån och sällan drivit på i några frågor. Detta hade till stor del berott på en rädsla för att unionen skulle tvingas till liberaliseringar av den protektionistiska gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). I samband med att Uruguayrundan inleddes 1986 drev USA energiskt kravet att handeln med jordbruksvaror skulle föras upp på dagordningen, samt även att för u-länderna känsliga frågor som tjänster och immaterialrätt skulle ingå. Trots en kylig inställning från EU och starkt motstånd från flertalet u-länder fick USA till slut igenom denna omfattande dagordning.

Under de åtta år som rundan sedan kom att pågå såg emellertid EU allt tydligare vinster av förhandlingarna, medan USA:s engagemang gradvis kom att avta. Vid Uruguayrundans avslut hade så EU kommit att både axla ledarrollen såväl som blivit den dominerande aktören bakom initiativet att bilda WTO.<sup>158</sup> Den defensiva hållningen i jordbruksfrågan kvarstod visserligen, men man insåg samtidigt inom EU att området i framtiden åter skulle hamna i skottlinjen då parterna vid Uruguayrundans slut förbundit sig att inleda förhandlingar om handeln med jordbruksvaror år 2000. EU stod därför inför vägvalet mellan att åter falla in i en mer passiv och defensiv roll eller att ta ansvar för en fortsatt liberalisering av världshandeln. Mot bakgrund av att EU:s andel av den globala handeln vuxit till den största av samtliga WTO-medlemmars, valde EU huvudrollen.<sup>159</sup> Frågan var nu vilka strategier EU kunde använda sig av i rollen som oerfaren ledare i världshandelspolitiken. I sammanhanget bör förtydligas att WTO i mångt och mycket är en organisation som bygger på den merkantilistiska principen att parterna byter eftergifter med varandra. Även EU:s agerande har historiskt sett genomsträvt

---

<sup>157</sup> WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997.

<sup>158</sup> Ahnlid 2002, s 94f.

<sup>159</sup> Ahnlid 2002, s 96f.

av denna reciprocitetsnorm, såväl internt som externt.<sup>160</sup> Under förutsättning att jordbruket nu åter skulle bli föremål för förhandlingar, samtidigt som en unilateral liberalisering närmast skulle bli politiskt omöjlig att vinna stöd för i EU, frågade sig kommissionen vilka eftergifter som skulle krävas i utbyte.

*"Det är alltid så: 'request and offer' och balans. Det är så det fungerar va'. Det är det gamla traditionella tänkandet att ger jag någonting så ska jag ha någonting istället."*<sup>161</sup>

Det var i detta utgångsläge som britten Sir Leon Brittan 1995 tillträdde posten som handelskommissionär för EU, efter att tidigare ha varit kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor. Brittan agerade målmedvetet och lanserade – inför en något förvånad omvärld – våren 1996 förslaget om att redan vid millennieskiftet år 2000 inleda en ny förhandlingsomgång i WTO. Målet var att inleda en "bred" runda som omfattade såväl traditionella GATT-frågor som nya WTO-frågor, inklusive regler för bland annat direktinvesteringar och konkurrens.<sup>162</sup>

Investeringar, konkurrens och sedermera även offentlig upphandling bedömdes således av kommissionen, med Brittan i spetsen, vara några av de frågor som skulle platsa i en bredare förhandlingsrunda. Underförstått var detta även de områden för vilka man i utbyte mot liberaliseringar inom jordbruket skulle kunna kräva eftergifter på. Då WTO:s medlemmar redan kommit långt på traditionella handelsområden var det också viktigt att skapa "the new frontier"<sup>163</sup>. Singaporefrågorna, som alla var så kallade "handel-och-frågor", ansågs därför vara en naturlig utveckling i en bredare förhandlingsrunda där gränserna flyttats framåt, och byggde som nämnts på aspekter som redan fanns med i befintliga avtal. En del menar att det var Brittan som med tanke på sin bakgrund tog med sig konkurrensfrågan när han tillträdde posten som handelskommissionär. Också de två fallen Boeing/McDonnell Douglas och GE/Honeywell sägs ha bidragit till att röster höjts för en internationell konkurrenslagstiftning.<sup>164</sup> Övriga två frågor ska Brittan sedan ha utarbetat i samarbete med dåvarande generaldirektören på DG Trade, Robert Madelin. Madelin i sin tur ansågs vara något av en "spin-doctor" och hade god kunskap om investeringsfrågan eftersom han ledde kommissionen under MAI-förhandlingarna i OECD. Handelsprocedurer fanns däremot inte med på EU:s agenda till en början – åtminstone inte i form av ett förslag från kommissionen. Istället var det några länder i medlemskretsen som med Storbritannien i spetsen fört upp frågan för intern diskussion. Länderna argumenterade att handelsprocedurer utgjorde ett viktigt handelshinder och Storbritanniens handelsminister betonade vikten av att EU i WTO nu måste driva konkreta frågor där ett resultat skulle vara till nytta för EU:s näringsliv.<sup>165</sup> Också Sveriges näringslivsrepresentanter visade intresse för handelsprocedurer, vilket resulterade i att landet på ett tidigt stadium stödde Storbritannien.

---

<sup>160</sup> För en närmare beskrivning av denna logik, se Ahnliid 2002, s 100.

<sup>161</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>162</sup> Ahnliid 2002, s 97.

<sup>163</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>164</sup> Boeing/McDonnell Douglas: en uppmärksammas sammanslagning mellan två bolag inom flygindustrin som resulterade i en allvarlig politisk kontrovers mellan USA och EU på grund av skillnader i konkurrenslagstiftning. GE/Honeywell: ett annat fall som understrukt de stora skillnaderna mellan EU:s och USA:s tolkning och applicering av konkurrenslagstiftning. Trots USA:s godkännande av General Electrics (GE:s) planerade uppköp av Honeywell International Inc. valde EU att sätta stopp för detta. Detta var första gången i världshistorien som en sammanslagning mellan två USA-bolag hindrades enbart av europeiska lagstiftare.

<sup>165</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16 och svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

Från början var det dock inte säkert om alla EU:s medlemsländer skulle ställa sig bakom Brittans förslag på en ny handelsrunda. Frankrike var till exempel allmänt ointresserat av stora, nya handelspolitiska initiativ, medan man från bland annat svensk sida ville se snabbare framsteg än vad en ny förhandlingsrunda kunde åstadkomma.<sup>166</sup> Till slut lyckades dock kommissionen vinna stöd för förslaget om en ny förhandlingsrunda i medlemskretsen. I samma veva hade också Storbritannien – stött av bland andra Sverige – framgångsrikt fått upp handelsprocedurer på agendan.

Exakt hur medlemsländerna i diskussion med kommissionen nådde fram till en gemensam position och vilka argument som användes är något oklart. Prioriteringarna diskuterades inom den dåvarande 113-kommittén (numera 133-kommittén). Traditionellt har de mer protektionistiskt lagda sydländerna (bland andra Frankrike, Spanien, Portugal och Italien) i linje med reciprocitetsnormen argumenterat att det är viktigt att uppnå ”balans” i WTO-förhandlingarna, det vill säga att EU undviker unilaterala liberaliseringar. De mer frihandelsvänliga nordländerna ( däribland Storbritannien, Nederländerna, Sverige och Danmark) brukar istället framhålla vikten av att driva frågor med starka meriter, till gagn för samhälle och världsekonomi. Bland svenska representanter är uppfattningen att sydländerna nog så väl inser fördelarna med en öppnare handel, men att länderna samtidigt upplever att det är de som får ”betala” genom reformer på jordbruksområdet, varför det är viktigt att kommissionen säkerställer att eventuella eftergifter från EU:s sida också innebär att man ”får något tillbaka”. Kanske kunde Singaporefrågorna bidra till balans? En respondent noterar också hur lätt det är för nordländerna att sälja ut sydländernas viktigaste varor, det är ju relativt enkelt att vara ”generös på någon annans bekostnad”.<sup>167</sup>

Sveriges intresse för särskilt offentlig upphandling och handelsprocedurer var också starkt kopplat till landets intresse av att bekämpa korruption. Sverige var självklart inte ensamt om detta, men för svenskarna hade det varit en hjärtefråga sedan länge som kommit att få ideologiska, och inte bara ekonomiska, undertoner.<sup>168</sup> Som litet, exportberoende land har Sverige självklart ytterligare en anledning att eftersträva förenklade, och därmed billigare, handelsprocedurer. Kommissionens uppgift är i sin tur, enligt fördraget, att se till helheten samt värna om unionens gemensamma intresse. För att nå centrala målsättningar som ekonomisk tillväxt, sysselsättning et cetera, är handelspolitiken ett bland flera instrument. En viktig roll för kommissionen blir således att åstadkomma en kompromiss, där medlemsländernas olika intressen på ett tillfredsställande sätt vägs samman, samtidigt som hänsyn tas till helheten.<sup>169</sup> Detta påverkar i sin tur vilken retorik kommissionen väljer att använda sig av beroende på vem man kommunicerar med.

*”Även om man nu tycker att frågorna har egna meriter kan man ju använda dem för att spela, för att byta mot jordbruk. Man kan ju säga en sak ur taktisk synvinkel, även om man har helt andra anledningar till för varför man egentligen driver [frågorna]. Bara för att kommissionen vill köpa med några länder som annars inte hade tyckt att de var särskilt intressanta. Du kan ju köpa med Frankrike internt. Eller så kan du vända på det: [kommissionen] kanske säger externt [att de är spelbrickor] för att andra länder ska förstå att oj, de måste betala för jordbruket. Om de ska få någonting av Frankrike på jordbruket så måste de betala någonting – och det är väldigt tacksamt.”<sup>170</sup>*

<sup>166</sup> Ahnlid 2002, s 97.

<sup>167</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>168</sup> Tjänsteman 4, UD-IH 2004-11-11.

<sup>169</sup> Ahnlid 2002, s 100f.

<sup>170</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

#### 6.1.4 Ministerkonferensen i Singapore 1996

EU:s förberedelsearbete inför WTO:s ministerkonferens i Singapore 1996 pågick under närmare ett år, fortfarande med interna meningsskiljaktigheter i vissa sakfrågor. I slutet av oktober 1996 kunde dock slutsatserna antas i ministerrådet. En gemensam position hade nåtts även om aktörerna hade skilda motiv bakom frågorna.

*"[...]The Commission and the member states, they were all pushing for the Singapore issues but they were probably pushing them for different reasons."*<sup>171</sup>

Slutsatserna var dessutom relativt offensiva; man hade kommit fram till en gemensam position i svåra frågor som jordbruket, och kommissionen kunde, som det heter i de svenska kommentarerna, "driva igenom nya skrivningar med höga ambitioner avseende 'de nya områdena'",<sup>172</sup> – bland dem investeringar, konkurrens och offentlig upphandling. Singaporekonferensen var den första ministerkonferensen i det då relativt nybildade WTO och var således av stor politisk betydelse, inte minst för EU. Skulle EU lyckas med sin målsättning att skapa riktlinjer inför framtiden i en alltmer globaliserad världsekonomi? Eftersom eventuella substansförhandlingar ännu låg långt fram i tiden mötte frågorna emellertid inget hårdare motstånd. U-landsgruppen var visserligen splittrad och ansåg att mötet i första hand var ägnat åt att bekräfta redan ingångna avtal. Flertalet kunde dock stödja ett inledande arbete med nya frågor som till exempel investeringsområdet, medan framför allt Indien, stött av en grupp asiatiska och afrikanska länder, motsatte sig detta med hänvisning till att man redan hade tillräckliga problem med att uppfylla kraven från Uruguayrundan.<sup>173</sup> Ett fragmenterat motstånd var emellertid inte tillräckligt för att lyckas avföra frågorna från WTO:s agenda och EU lyckades till slut få med skrivningar om alla fyra frågorna i ministerdeklarationen. USA visade avslutningsvis tydligt att landet inte längre var motorn i det multilaterala handelssamarbetet och höll en generellt låg profil i Singapore. Vad EU självt exakt ville i Singaporefrågorna var vid den här tiden något oklart. Det sägs exempelvis ha varit "luddigt" vad kommissionen egentligen ville med konkurrensfrågan när denna lanserades i WTO. Eventuellt berodde denna oklarhet på att kommissionen ville undvika att alltför stort fokus riktades mot att frågan kunde bli svår att implementera i den händelse länderna nådde en överenskommelse.<sup>174</sup> Just svårigheterna med att implementera tidigare förhandlingsresultat var ju något som gjort u-länderna kyligt inställda till att börja diskutera nya förhandlingsfrågor.

Efter ministerkonferensen i Singapore kom investeringar, konkurrens, offentlig upphandling, och sedermera även handelsprocedurer, att i den allmänna diskussionen "buntas" samman och refereras till som ett paket av frågor: Singaporefrågorna. Detta kan tyckas underligt då frågorna egentligen saknar en tydlig och naturlig koppling till varandra annat än att de var "nya" områden inom WTO. Dessutom hade ett flertal andra nya områden som "handel och miljö" samt den kontroversiella frågan om "handel och arbetsvillkor" förts upp på dagordningen, men ingen av dessa kom att kallas en Singaporefråga. Skälet till detta är något oklart. En teori är att medan miljö och arbetsvillkor redan varit föremål för intensiva diskussioner i den förberedande processen i Genève, så var man betydligt längre ifrån konkreta samtal om Singaporefrågorna. Att de på det stadiet diskuterades på ett sådant övergripande sätt medförde därför att det blev "naturligt" att de utgjorde ett paket.<sup>175</sup>

<sup>171</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>172</sup> WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997.

<sup>173</sup> WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996, Utrikesdepartementet 1997.

<sup>174</sup> Tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

<sup>175</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

## 6.2 Tiden kring Seattle – Ett bakslag

### 6.2.1 MAI-förhandlingarna havererar

Efter ministerkonferensen i Singapore satte EU:s förberedelser inför en ny förhandlingsrunda i WTO vid millennieskiftet – Millenniumerundan, som den sedermera kom att kallas – igång på allvar. Vid följande ministermöte i Genève 1998 lades utan större kontroverser grunden för beslut om förhandlingar vid det följande ministermötet i Seattle 1999. Parallellt hade dock MAI-förhandlingarna i OECD havererat under dramatiska former 1998. När länderna i det närmaste hade slutförhandlat ett mycket ambitiöst investeringsavtal drog sig Frankrike i sista stund ur. Bakgrunden var att MAI-förhandlingarna utsatts för massiv kritik av framför allt u-länderna, understödda av en mängd frivilligorganisationer, NGOs, som kritiserade förhandlingarna för att bland annat inte tillvarata u-ländernas intressen. Budskapet var att det var de rika länderna som på u-ländernas bekostnad gjorde upp om spelreglerna i en skyddad klubb.<sup>176</sup> Protesterna växte sig så starka att till slut få regeringar i de förhandlande länderna såg det som möjligt att fortsätta. Frankrike, lett av premiärminister Lionel Jospin, blev det land som drog sig ur först.

Sammanbrottet uppfattades av kommissionen som en stor prestigeförlust, inte minst av samordnaren Robert Madelin. USA som också hade hört till de drivande aktörerna bakom att få till stånd ett avtal var i sin tur mycket upprörda. Ganska snabbt började nu blickarna istället att riktas mot WTO. Inom EU argumenterade vissa att OECD kanske inte varit rätt forum för den här typen av förhandlingar, inte minst eftersom de stora problemen när det gäller investeringsvillkor ju fanns i u-länderna. Det vore alltså närmast naturligt att förhandlingarna sköttes i en organisation med en större medlemskrets, lät ett av argumenten. Efter ett tag kom lustigt nog fransmännen att bli tongivande i frågan inom EU, vilket av vissa tolkades som att de ville kompensera för att de stjalpt förhandlingarna i OECD.<sup>177</sup> USA å sin sida motsatte sig förvisso inte ett ökat fokus på investeringsfrågan i WTO, men kom framöver att ha en förhållandevis kylig inställning eftersom man ansåg att frågans utformning i WTO inte kunde leda fram till ett avtal som ens var i närheten av de ambitioner som funnits i MAI-avtalet. Dessutom var amerikanerna ganska irriterade över att Frankrike ”dödat” MAI-förhandlingarna för att sedan föra över det hela på WTO. Detta medförde att USA kände att frågan inte längre var deras skötebarn.<sup>178</sup> Istället började landet att åter intressera sig för att hantera investeringsskydd genom mer detaljerade regionala och bilaterala avtal. USA:s entusiasm för ett globalt investeringsavtal hade försvunnit med MAI.

### 6.2.2 WTO och globaliseringsmotståndet

*”I och med kollapsen för MAI fick hela NGO-världen globalt en enorm skjuts. Det var ju en skalp som framför allt Attac-Frankrike fick. Och det gjorde att väldigt många politiker i västvärlden fick ett uppvaknande – en ny aktör att ta hänsyn till som man inte riktigt visste hur man skulle förhålla sig till.”<sup>179</sup>*

Erfarenheterna från MAI-förhandlingarna kom att påverka kommissionens och medlemsländernas framtida arbete på flera sätt. MAI hade kritiserats för att förhandlingarna ägt rum bakom lyckta dörrar och nu etablerades fora för konsultationer om WTO-frågor med ”det civila samhället” på både EU-nivå och i flertalet medlemsländer i syfte att öka insynen i

<sup>176</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>177</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>178</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>179</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

processen.<sup>180</sup> MAI blev på sätt och vis språngbrädan för NGOs engagemang i WTO, och resulterade också i ett ökat fokus på Singaporefrågorna – till en början framför allt investeringar – från NGOs sida. Under konferensen i Singapore hade dessa organisationer uppfattats som varken särskilt tongivande eller speciellt intresserade, åtminstone inte av Singaporefrågorna. När nu NGO-världen tyckte sig ha vunnit en seger i och med kollapsen av MAI-förhandlingarna, och när EU med flera istället koncentrerade sina ansträngningar till WTO, förflyttades kampen vidare dit. Många NGOs och deras medlemmar hade en bakgrund av engagemang i biståndsfrågor och därför också ofta goda kontakter med u-ländernas regeringar. Detta ledde till uppfattningen att det från och med nu i ökande utsträckning kom att bli NGOs som förde u-ländernas talan. Delvis som ett resultat av bristande kunskap och resurser på handelspolitikens område, välkomnades råd och stöd från den här typen av organisationer av många u-länder.<sup>181</sup> Då vissa NGOs anlagt perspektivet att nya frågor över huvud taget var en för stor börda för u-länderna att hantera, och samtidigt brytt sig mindre om frågornas substans, kom detta att bli ett motstånd som inte minst EU skulle få svårt att hantera.

### 6.2.3 Oktoberslutsatserna

Under våren 1999 fördes en diskussion i 133-kommittén mellan kommissionen och medlemsstaterna om strategi och positioner för de frågor som föreslogs ingå i den nya WTO-rundan. I juli samma år presenterade kommissionen sitt förslag ”The EU approach to the WTO Millennium Round” för rådet och Europaparlamentet, och efter ytterligare diskussioner i 133-kommittén så kunde till slut förslaget – de så kallade oktoberslutsatserna – antas i rådet den 26 oktober. Oktoberslutsatserna utgjorde sedan kommissionens förhandlingsmandat inför och under ministerkonferensen i Seattle.<sup>182</sup> I enlighet med den kurs som satts angav de bland annat att EU skulle sträva efter ”a comprehensive trade round involving a broad range of issues [which] is the best way to address the challenges resulting from rapid and far-reaching economic changes [...]”<sup>183</sup>. Traditionella förhandlingar inom jordbruks- och industrivaruområdet skulle kombineras med en utvidgning av WTO:s regelverk till nya områden som Singaporefrågorna. Vid denna tidpunkt var man inom EU förstas medveten om att i synnerhet investeringsfrågan var kontroversiell, men Singaporefrågorna var icke desto mindre viktiga att föra fram i WTO om vissa länder, med Frankrike i spetsen, i framtiden skulle kunna acceptera eftergifter på jordbruksområdet. Över huvud taget kan konceptet med en bred agenda delvis sägas ha varit ett resultat av kommissionens strategi att länka samman en mängd frågor som medlemskretsen ansåg viktiga till en gemensam position. Detta tjänade dessutom dubbla syften: fler frågor på bordet under en förhandling ökade sannolikheten att uppnå ett resultat som kunde väga upp eventuella eftergifter på jordbruksområdet, samtidigt som de nya frågorna på WTO:s dagordning skulle bidra till att garantera handelssystemets framtid.<sup>184</sup> Andra hävdar dock att det främsta syftet med en bred runda var att säkerställa stöd från samtliga medlemsländer i såväl EU som WTO. Det fanns en tro inom EU, och särskilt inom kommissionen, att det skulle bli enklare att uppnå konsensus med en bred förhandlingsrunda med en mängd förhandlingsfrågor. Genom att ”trycka in” så mycket som möjligt i rundan kunde varje enskilt land få med åtminstone någon av sina ”hjärtefrågor” och därmed lättare komma att acceptera rundan i dess helhet.

---

<sup>180</sup> Ahnliid 2002, s 103.

<sup>181</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>182</sup> Ahnliid 2002, s 98.

<sup>183</sup> Preparation of the Third WTO Ministerial Conference, Council Conclusions 1999-10-26.

<sup>184</sup> Ahnliid 2002, s 98-106.

Rent generellt kan sägas att oktober slutsatserna, det vill säga kommissionens mandat inför Seattle, var mycket luftigt formulerade. Detta är helt i linje med hur kommissionen vill ha det. Ett luddigt formulerat mandat ökar kommissionens möjligheter att anpassa sig till andra WTO-länder under förhandlingarna och därmed kunna utnyttja förhandlingssituationen maximalt. Också medlemsländerna sägs inse fördelarna med ett flexibelt mandat för kommissionen, även om de ibland är kluvna i frågan.

*"I mean, if you send somebody to the supermarket and you ask him to get milk, you don't necessarily specify that it has to be skimmed milk, or whole milk or something like that. You may do so, but if so, you may risk that he's coming back and say 'sorry it was all sold out' [...]"<sup>185</sup>*

Ett brett mandat är också ett sätt för kommissionen att vinna ett brett stöd i medlemskretsen. Genom tvetydiga formuleringar anser man att det är större chans att få ett godkännande för mandatet eftersom länderna kan tolka in lite vad de vill i texten. Flera medlemsländer, särskilt Frankrike, motsätter sig dock en sådan flexibilitet och försöker snäva in kommissionens handlingsutrymme. Nytt i oktober slutsatserna var att EU nu inte enbart tog hänsyn till näringslivets klassiska dagordning avseende liberaliseringar, utan även försökte tillfredsställa frivilligorganisationernas intressen.<sup>186</sup> Vad gäller Singaporefrågorna är det dock oklart i vilken utsträckning näringslivet över huvud taget önskade globala regler på dessa områden. Näringslivets engagemang i handelsrundorna hade generellt avtagit i takt med att de traditionella, och mest kostsamma, handelshindren reducerats. Samtidigt ökade som sagt intresset för handelspolitiken bland många NGOs. Det sägs också att det är en myt att all handelspolitik drivs utifrån producentintressen. Möjligtvis var det så för femton år sedan, men uppkomsten av nya aktörer såsom NGOs har tillsammans med en ökad transparens i beslutsprocesserna gjort det svårare för politiker att endast se till företagets intressen.<sup>187</sup> I frågan om förenklade handelsprocedurer fanns emellertid relativt tydliga producentintressen och även ett globalt investeringsskydd sågs som önskvärt, om än inte av avgörande betydelse.<sup>188</sup> När det däremot gäller konkurrensfrågan och transparens i offentlig upphandling, kunde till och med ett visst motstånd mot frågorna skönjas eftersom frågorna uppfattades syfta till att reglera näringslivet.<sup>189</sup> Sammanfattningsvis var det knappast utifrån en generell efterfrågan från EU:s näringsliv som kommissionen engagerade sig i frågorna.

#### 6.2.4 Frågan om kompetensfördelning

Det finns emellertid ytterligare en förklaring till varför kommissionen var så mån om att de nya frågorna skulle inkluderas i förhandlingsmandatet: kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner. Såsom redan förklarats ger artikel 133 EU exklusiv kompetens i handelspolitiken, som är ett av de mest överstatliga samarbetsområdena inom unionen.<sup>190</sup> Trots detta så kompliceras området av att det finns förhandlingsfrågor där det råder delad kompetens mellan kommissionen och medlemsländerna. En viktig implikation av detta är att beslut på dessa områden måste tas med enhällighet i rådet, istället för som vanligen med kvalificerad majoritet – varje land får därmed ett slags vetorätt. Även om kommissionen fortsatt sköter förhandlingarna, minskar således dess flexibilitet och möjlighet att effektivt uppnå ett resultat eftersom varje medlemsland ges större möjligheter att driva egna särintressen. Även inom områden med exklusiv kompetens sägs det ha vuxit fram en konsensuskultur vilket ställer krav på enhällighet.

<sup>185</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>186</sup> Ahnlid 2002, s 103f.

<sup>187</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>188</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>189</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>190</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

Vissa av de intervjuade påpekar dock att det eventuellt skulle gynna medlemsländerna att överlämna mer makt till kommissionen. Detta eftersom det anses viktigt att ”tala med en röst” i WTO för att få inflytande i den multilaterala handelspolitiken. Det är lättare för andra WTO-länder att stå emot kommissionens argument om de vet att kommissionen inte har samtliga EU-länder bakom sig. Att dölja eventuell intern splittring inom EU anses därför som en förutsättning för effektiv förhandling i WTO. Medlemsstaterna vill av detta skäl undvika att underminera kommissionens trovärdighet under förhandlingarna genom att aktualisera legala frågor om kompetensfördelningen i förhandlingsmandatet, men kan – till stor frustration för kommissionen – på dessa områden åberopa brister som ett sätt att signalera missnöje.<sup>191</sup> Kommissionen har därför kontinuerligt strävat efter en utökning av EU:s gemenskapskompetens och därmed sin egen maktbefogenhet. Medlemsländerna har emellertid inte visat sig vara villiga att ge upp sitt inflytande till förmån för en större förhandlingsfrihet för kommissionen. Investeringar var en fråga som föll under delad kompetens och en teori bakom att kommissionen drev på för att föra upp frågan på WTO:s agenda, är att man inom kommissionen på detta sätt hoppades kunna utöka sina maktbefogenheter på området. Frågor som hamnat i WTO har, trots en oklar kompetensfördelning, i efterhand ofta resulterat i en extensiv tolkning av kommissionens befogenheter, även om vissa begränsningar gjorts.<sup>192</sup>

*”Det finns en outtalad agenda i kommissionen som väl alltid har funnits och alltid kommer att finnas, och som det är medlemsstaternas skyldighet att ta ställning till och hantera, och det är att kommissionen vill utöka sina egna maktbefogenheter. Och det är helt naturligt att det uppstår en sådan önskan eller drivkraft i en organisation... varje enskild tjänsteman som sitter där och jobbar måste ju tycka att medlemsländernas rätt att ifrågasätta vad kommissionen gör är ett djävla 'pain in the ass' i vardagen. Det är klart att det vore mycket enklare att driva Europas intressen ifall kommissionen hade egen kompetens på flera områden, och investeringsområdet är ju ett sådant område där kommissionen inte har egen kompetens. Att föra in investeringsfrågor i en WTO-förhandling är ju ett sätt att också bakvägen, så att säga, utöka kommissionens kompetens gentemot medlemsländerna.”<sup>193</sup>*

Det går alltså att spekulera i vilka motiv kommissionen hade bakom investeringsfrågan. Längre fram skulle det hur som helst bli tydligt att kommissionen prioriterade investeringar särskilt högt bland Singaporefrågorna.

### 6.2.5 Upptakten till Seattle

I samband med att förberedelserna pågick inför Seattle efterträddes 1999 Brittan av fransmannen Pascal Lamy på posten som handelskommissionär och som en av de första uppgifterna var det den strategi som utmejslats för EU i den nya handelsrundan som Lamy presenterade inför rådet och parlamentet.

Förhoppningen var att Millennierundan skulle dras igång redan vid ministerkonferensen i Seattle. Men protesterna på ett internationellt plan hade nu vuxit sig allt starkare. Flertalet länder var ytterst negativa till att starta nya förhandlingar eftersom de bland annat menade att de inte ens hunnit implementera besluten som tagits under Uruguayrundan. Även bland länderna fanns det nyanser. I synnerhet USA förhöll sig skeptiska till konceptet om en allomfattande runda och förordade istället en mer traditionell runda, begränsad till förhandlingsområden som jordbruk, industrivaror och tjänster.<sup>194</sup> Sannolikt med insikten att CAP stod i skottgluggen framförde Lamy envist att dagordningen måste bli så bred att

<sup>191</sup> Jämför Woolcock 2002, s 78f.

<sup>192</sup> Jämför Woolcock 2002, s 75-79.

<sup>193</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>194</sup> Kleen 2002, s 136.

förhandlingarna kunde bli ett redskap för att ”tygla” globaliseringen.<sup>195</sup> Sådana uttalanden, i kombination med att Lamy poängterade sin socialistiska bakgrund, fick bland annat tidningen *The Economist* att senare hävda att Lamy saknade Brittans liberala insikt och ifrågasätta om den förre verkligen strävade efter en friare handel, eller enbart ville fortsätta att skydda EU:s jordbruk.<sup>196</sup>

Delvis som en följd av NGOs ökande engagemang i handelspolitiken märktes nu allt större motsättningar mellan de rika i-länderna i nord och u-länderna i syd. Inte minst investeringsfrågan var fortsatt kontroversiell och inför Seattle anklagades EU för att försöka återuppliva MAI. Investeringar, och i synnerhet MAI, hade bland vissa NGOs och u-länder vid det här laget utvecklats ”till det fulaste ordet man kände till”.<sup>197</sup> Investeringar kom därför att ses som något som närmast per definition var dåligt för u-länderna och endast handlade om att gynna multinationella företag. En antiglobaliseringsrörelse började nu på allvar ta form och det blev allt tydligare att u-länderna var tämligen ointresserade av att förhandla om nya områden.

### 6.2.6 Ministerkonferensen i Seattle 1999

*”Det hände ju så lite i Seattle, själv satt jag mest i ett hotellrum på 26:e våningen och tittade på kravallerna där nere. Att våga sig ner i hotellobbyn var en absurd upplevelse. Det var en glasentré och när man gick förbi... man kunde ju inte gå ut för demonstrationerna var precis utanför dörren, men tittade man ut såg man bara en massa svarta ryggar. Det var kravallpoliserna som stod där som Michelingubbar.”*<sup>198</sup>

Seattlemötet i slutet av november 1999 slutade i ett debacle som senare blivit beskrivit som ”the Battle in Seattle”.<sup>199</sup> Kommissionen misslyckades därmed med sin målsättning att lansera en ny förhandlingsrunda. Motsättningarna mellan huvudaktörerna var tydliga på i stort sett varje område, men framför allt saknades den politiska viljan att starta en ny runda. Större delen av u-länderna uttryckte istället stark irritation och misstänksamhet mot att föra in nya områden.<sup>200</sup> I Singaporefrågorna var positionerna låsta: i-länderna önskade lansera förhandlingar redan under innevarande konferens, medan u-länderna hävdade att områdena behövde utredas mer innan de kunde börja förhandlas.<sup>201</sup> Utanför konferensen ägde massiva demonstrationer och protestaktioner som syftade till att stoppa hela mötet rum. På sina håll kom demonstranternas sammandrabbningar med polisen att urarta i rena kravaller, som av media snabbt kablades ut i världen.<sup>202</sup> Under mötets fjärde dag såg ordförande Charlene Barshefsky ingen annan utväg än att avbryta konferensen. En dramatisk förändring hade ägt rum sedan den relativt uppmärksammade Uruguayrundan. Kommissionens dåvarande ordförande Romano Prodi menade efteråt att det trots bakslaget i Seattle var viktigt att komma igång med en ny handelsrunda inom ramen för WTO. En viss insikt om den egna skulden i sammanhanget visades i hans uttalande om att såväl EU som USA i framtiden skulle behöva visa upp en större beredvillighet att gå de minst utvecklade länderna till mötes.<sup>203</sup>

---

<sup>195</sup> Ahnliid 2002, s 101.

<sup>196</sup> The Battle in Seattle, *The Economist* 1999-11-25.

<sup>197</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>198</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>199</sup> Millennium round and the 'Battle in Seattle', *Financial Times* 1999-12-06.

<sup>200</sup> WTO:s ministerkonferens – Seattle 30 november - 3 december 1999, Utrikesdepartementet 2000.

<sup>201</sup> [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/min99\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm)

<sup>202</sup> WTO:s ministerkonferens – Seattle 30 november - 3 december 1999, Utrikesdepartementet 2000.

<sup>203</sup> Jacobsson 2000, s 3.

## 6.3 Tiden kring Doha – Ett steg framåt...

### 6.3.1 Ministerkonferensen i Doha 2001

Inom EU tycks ingen allvarligare intern debatt ha föregått ministermötet i Doha, varför kommissionens mandat i stort byggde på oktoberslutsatserna från Seattle.<sup>204</sup> Kommissionen hade förvisso vid årsskiftet 2000/2001 fått stöd för att visa ökad flexibilitet gentemot u-länderna på områden som investeringar och konkurrens, men detta skulle i så fall ske inom ramen för det gällande mandatet från 1999.<sup>205</sup> Trots denna mjukare position inför u-ländernas motstånd, hade kommissionen för avsikt att inleda förhandlingar om samtliga fyra frågor redan i Doha.

Efter misslyckandet i Seattle fanns en stark oro för att även ministerkonferensen i Doha, Qatar, den 9-14 november 2001 skulle haverera, vilket skulle kunna innebära slutet för WTO som multilateral förhandlingsorganisation.<sup>206</sup> I egenskap av ledande aktör i WTO var ett sådant scenario synnerligen viktigt för EU att undvika och det gällde nu därför att visa vad man gick för och att EU klarade av att leda handelsförhandlingar på en multilateral nivå. Vid Dohamötet var emellertid förutsättningarna annorlunda och konferensen präglades av en konstruktiv anda och en stark kompromissvilja. En bidragande orsak till detta kan ha varit terrordåden i USA som två månader tidigare skakat världen. Terrordåden den 11 september hade skapat en förståelse för vikten av internationell samling och en insikt om behovet av en ekonomisk stimulans av det slag som en ny bred handelsrunda kunde leda till. Det var som om en positiv stämning där alla ville komma överens ”satt i väggarna i mötesrummen”, och WTO-medlemmarna gjorde allt för att man skulle komma framåt i förhandlingarna. Visst fanns invändningar, men få ställde några ultimatum. Det fanns en känsla av att om det inte gick att komma överens i WTO, vad fanns det då för hopp för världen?<sup>207</sup>

*”[...] the global shock of 9/11 persuaded world leaders, including those sceptical of multilateralism, to look for an international governance success. In retrospect, a deal was always going to be possible in Doha.”*<sup>208</sup>

EU kunde efteråt nöjt konstatera att mötet blivit en relativ framgång.<sup>209</sup> Utfallet var dock länge osäkert och kommissionen lyckades inte lansera förhandlingar om Singaporefrågorna redan i Doha. Ett tag var det till och med tveksamt om frågorna över huvud taget skulle komma med eftersom ett antal u-länder med Indien i spetsen hotade att stjälpna hela rundan om Singaporefrågorna inkluderades bland förhandlingsfrågorna. Motståndet riktades framför allt mot de kontroversiella konkurrens- och investeringsfrågorna, vilket medförde att Singaporefrågorna kom att diskuteras i två delar med konkurrens och investeringar som ett område och de mindre kontroversiella frågorna om offentlig upphandling och handelsprocedurer som ett annat.

En del u-länder vacklade emellertid i sin inställning till Singaporefrågorna vilket återigen visar på att många u-länder saknar resurser att själva bilda sig en uppfattning i många frågor. Tidigare har fattigare länder främst lyssnat till EU och USA, men numera, och särskilt i och

<sup>204</sup> Tjänsteman 2, rådssekretariatet 2004-11-19.

<sup>205</sup> WTO:s ministerkonferens – Doha 9-14 november 2001, Utrikesdepartementet 2002.

<sup>206</sup> Playing games with prosperity, *The Economist* 2001-07-26.

<sup>207</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>208</sup> Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment 2004-11-19.

<sup>209</sup> WTO:s ministerkonferens – Doha 9-14 november 2001, Utrikesdepartementet 2002.

med MAI-misslyckandet, har aktörer såsom exempelvis NGOs och andra intresseorganisationer börjat konkurrera om u-ländernas uppmärksamhet. ACP-länderna<sup>210</sup>, vilka i princip var motståndare till Singaporefrågorna, kom att spela en nyckelroll i Doha. Genom att erbjuda dem ett förmånligt preferensavtal för bananexport lyckades EU till slut ”köpa med sig” dessa.<sup>211</sup> Detta gjorde att Indien med tiden isolerades i sin kritik och därmed också till slut accepterade att de fyra Singaporefrågorna inkluderades i Doharundan. Detta kunde dock ske först efter att förhandlingarna förlängts med nästan ett dygn.

*”Det var väl någon sorts utnöttningsmetod där den indiska handelsministern Maran till slut..., jag menar han var en gammal man med dålig hälsa, inte orkade längre. Från EU:s sida spelade man på det faktum att man vet att Indien alltid brukar krångla på slutet. Indien har samma roll i WTO, eller har haft i alla fall, som Frankrike har i EU. Det är de där osolidariska djävlarerna som sticker upp på slutet när alla andra gjort sina bud, kommit med sina kompromisser och är beredda att gå hem med en uppgörelse. Då dyker de upp och ska ha nåt’ lite mer, och så får dom det bara för att alla är så trötta.”<sup>212</sup>*

Kommissionen hade också räknat med att Indien till slut skulle ge med sig. Många menar att Indien ofta sätter sig på tvären av rent symboliska skäl för att ha något att spela upp för hemmapubliken. Inför Doha sägs kommissionen ha haft något slags underrättelseinformation som gjorde gällande att Indien egentligen fick gå med på att förhandlingar om Singaporefrågorna inleddes, men att regeringsbeslutet dock krävde att de först ”ställde till en show”. Inom kommissionen tog man därför aldrig Indiens hot på något större allvar. Följande skrivning om Singaporefrågorna kom till slut med i Dohadeklarationen:

*”We agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that session on modalities of negotiations.”<sup>213</sup>*

Delvis som ett resultat av att u-länderna var bättre organiserade och kunde agera mer kraftfullt än tidigare, bestämdes också att förhandlingarna skulle få en tydlig utvecklingsprofil. Millenniumrundan skulle i fortsättningen istället benämnas ”Doha Development Agenda” (DDA), eller i mer allmänna ordalag, Doharundan.

### **6.3.2 Är Singaporefrågorna verkligen med i Doharundan?**

Den ovanstående formuleringen om explicit konsensus kom oväntat att resultera i häftiga debatter bland WTO:s medlemmar, detta trots att ordföranden under själva Dohakonferensen försökt förtydliga dess innebörd. Efter mötet i Doha var man inom kommissionen inte helt nöjd med utfallet i Singaporefrågorna eftersom EU, som Lamy senare uttryckte det, tvingats acceptera ”a fudged compromise”.<sup>214</sup> Det var helt enkelt inte realistiskt att förhandlingar i frågorna inleddes redan i Doha. Istället bestämdes det att förhandlingarna skulle äga rum först efter WTO:s femte ministerkonferens. För att få med Indien krävdes tillägget att beslut om förhandlingar vid den konferensen var tvunget att tas med explicit konsensus, vilket i praktiken innebar att ett enskilt WTO-land skulle kunna förhindra att förhandlingar inleddes om landet inte kunde acceptera modaliteterna<sup>215</sup> för förhandlingarna. Enligt EU:s tolkning skulle det dock inte gå att helt utesluta frågorna från rundan, vilket gjorde att man var villig att acceptera kravet på explicit konsensus. EU menade att explicit konsensus endast gällde *hur* förhandlingarna skulle gå till, inte *om* de skulle inledas. Vissa u-länder ansåg emellertid att

<sup>210</sup> The African , Caribbean and Pacific Group of States.

<sup>211</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

<sup>212</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>213</sup> WTO Ministerial Declaration, paragraf 20, 23, 26 och 27, 2001-11-14.

<sup>214</sup> *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* 2004-11-19.

<sup>215</sup> Modaliteter är i princip formen/ramarna för förhandlingarna.

texten kunde tolkas som att frågorna skulle vara helt ute ur rundan om explicit konsensus inte kunde nås vid den femte ministerkonferensen.

Tillägget om explicit konsensus kan tyckas något underligt eftersom alla beslut som regel tas med konsensus i WTO. Kommissionen såg det därför mest som att formuleringen kom till för att delegationerna från Indien, Egypten och andra mer skeptiskt inställda länder skulle kunna åka hem och visa upp att de lyckats förhandla till sig lite mer tid, vilket kanske kunde innebära att de i högre utsträckning skulle lyckas få med offensiva intressen i diskussionerna.<sup>216</sup> Kommissionen ansåg därför troligen att formuleringen var ett tomt löfte och kanske var förhoppningen att vagare formuleringar i Singaporefrågorna skulle underlätta arbetet med att få fler länder att acceptera dem. Vaga formuleringar var i övrigt en väl beprövad strategi som använts framgångsrikt i de interna EU-diskussionerna för att få med sig medlemsländerna i kontroversiella frågor.<sup>217</sup> Så länge som en text var vag och oklar var det nämligen lättare för respektive medlemsland att tolka in sin egen ståndpunkt och förvissa sig om att specifika hjärtefrågor hade beaktats.<sup>218</sup>

*”Det är ganska logiskt givet att det finns olika synsätt bland medlemsländerna. Det bästa sättet är helt enkelt att skriva så luddigt så att alla kan gå med på det. [Genom att] ’wiggle with it’ och köra lite flummiga formuleringar så får man ju med alla ändå.”<sup>219</sup>*

Debatten kring formuleringen om explicit konsensus höll emellertid i sig, vilket kommissionen troligen inte hade räknat med. Oklarheterna öppnade upp för de parter som inte var intresserade av att inleda förhandlingar i frågorna. Diskussionen handlade främst om huruvida modaliteterna var att betrakta som en ”procedur- eller substansaspekt”. EU, liksom de flesta anhängarna av Singaporefrågorna, ansåg att det främst rörde sig om en procedur- och omfattningsfråga (antal möten, interna deadlines, element som skulle ingå i respektive fråga och så vidare). Således handlade frågan inte om huruvida förhandlingar skulle inledas, utan om hur de skulle vara upplagda.<sup>220</sup> U-länder som Indien, Malaysia och Egypten höll dock inte med om detta och framhöll att tillägget till och med medgav möjligheten att helt plocka bort frågorna från Doharundan om medlemmarna inte kunde nå konsensus. De vaga formuleringarna fick således oanade konsekvenser även om diskussionen som sådan kan tyckas något fruktlös.

*”[Och så] hade man den där idiotiska diskussionen kring ’explicit konsensus’, där alla satt och spenderade massor med timmar på vad det egentligen betydde. Sverige och kommissionen hävdade att det bara betydde att man skulle ha explicit konsensus kring innehållet i modaliteterna, men att man inte hade möjlighet att släppa frågorna. Egentligen kan man ju säga att det var en helt idiotisk diskussion för vad f-n spelar det för roll, jag menar om Indien inte vill ha frågorna så blir det ju inga frågor. Det är så enkelt i WTO eftersom alla har veto. [...] Min poäng är att även om [EU] skulle ha juridiskt rätt i förhandlingarna så spelar detta ingen som helst roll. Det är den som absolut inte vill som kommer bestämma exakt vad som står.”<sup>221</sup>*

### 6.3.3 Paket eller inte, det är frågan

I samband med Dohakonferensen tog också diskussionen om huruvida Singaporefrågorna var att betrakta som ”bundled” eller inte fart på allvar. Skulle med andra ord de fyra områdena ses som ett paket och därmed behandlas som en enda fråga? Inom EU tycks tanken på en

<sup>216</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>217</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>218</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>219</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>220</sup> Inofficiellt kommissionspapper om EU:s position i Singaporefrågorna, kommissionen september 2003.

<sup>221</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

paketlösning varit något som gradvis växte fram och få tycks veta exakt när paketlösningen blev ett etablerat koncept. Vissa menade att frågorna blev ett paket redan efter ministermötet i Singapore 1996 eftersom frågorna då kom att klumpas ihop under namnet Singaporefrågorna. Trots detta tycks Singaporefrågorna som paket initialt ha diskuterats i mer bildliga termer och ansågs inte vara ett begrepp "skrivet i sten". Många menar att det därför var först i samband med Dohadeklarationen som EU kom att betrakta frågorna som oskiljaktigt sammanbuntade i ett paket. Detta torde vara ett rimligt antagande eftersom kommissionen själv innan Doha som bekant talade om att behandla investeringar och konkurrens med mer flexibilitet än de övriga två frågorna, vilket kan tolkas som att frågorna då sågs som mer frikopplade från varandra. I Dohadeklarationen kom emellertid samtliga frågor att få samma status i den mån att de alla fick samma skrivning om krav på explicit konsensus.<sup>222</sup> En hypotes som framförts är att denna formulering medförde att de två mest kontroversiella frågorna – investeringar och konkurrens – löpte större risk att falla bort och att kommissionen därför såg sig tvungen att gå ut hårt med alla fyra frågorna som sammanbuntade i ett paket.<sup>223</sup> Om varje Singaporefråga drevs var för sig riskerade de också att rangordnas efter sina respektive meriter, och även i detta hänseende var det investeringar och konkurrens som i så fall först skulle få stryka på foten. Med tanke på diskussionen om kompetensfördelningen mellan kommissionen och medlemsländerna i EU, ville kommissionen naturligtvis ogärna förlora investeringsfrågan. Som en beståndsdel i ett paket bedömde kommissionen alltså sannolikheten för att också få igenom investeringar i förhandlingarna som högre.<sup>224</sup> På ett internationellt plan kom paketlösningen ganska omgående att bli föremål för en intensiv debatt, där bland andra USA argumenterade för att frågorna skulle förhandlas "unbundled" och på basis av sina egna meriter, något som kommissionen naturligtvis motsatte sig vid det här laget. Kommissionen var orubblig i sin inställning att frågorna skulle förhandlas som en paketlösning, och som en av våra intervjuade uttryckte det var det "aldrig allt eller inget – det var allt, aldrig inget!"<sup>225</sup>

Med tiden kom emellertid även invändningar från medlemskretsen i EU att framföras mot sammanbuntningen av frågorna. Många pekade just på det faktum att frågorna inte hade en logisk koppling till varandra samt att paketlösningen verkade något slumpartad. Sverige och Storbritannien var två av de länder som tidigt betonade att frågorna borde separeras och istället drivas var och en på basis av sina egna meriter och med skilda modaliteter. Eftersom kommissionen har den formella förslagsrätten i EU försöker ofta de medlemsländer som vill påverka en given position redan på ett tidigt stadium "föda in" idéer, tankar och förslag på alternativa positioner direkt till kommissionen innan frågan diskuteras i 133-kommittén. Och precis så gick Sverige till väga i detta fall. I god tid innan nästa ministermöte i WTO skickade Sverige in ett "tankepapper" till kommissionen som även delades ut till medlemskretsen i hopp om att vinna stöd. Under informella ministermiddagar markerade sedan Sverige också på politisk nivå var landet stod i frågan, samtidigt som den svenska titulären parallellt drev frågan i 133-kommittén med stöd från Storbritannien och vissa andra traditionellt allierade länder.<sup>226</sup> Från kommissionens sida var man dock inte speciellt mottaglig och Sveriges agerande väckte närmast irritation. Sverige fick istället veta att det var kommissionen som stod för taktik och substans och att man helst såg att medlemsstaterna höll sig utanför förhandlingsprocessen.<sup>227</sup>

<sup>222</sup> Se ovanstående utdrag om explicit konsensus från Dohadeklarationen.

<sup>223</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>224</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>225</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>226</sup> Inom EU samarbetar Sverige ofta med de så kallade "Northern Liberals", bestående av bland annat Danmark, Finland, Storbritannien, Holland, Tyskland, Österrike och Irland, svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>227</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

Det är i den här typen av interna diskussioner som spänningarna mellan medlemsstaterna och kommissionen brukar bli särskilt tydliga. Förutom att kommissionen generellt ogillar att medlemsstaterna ”lägger sig i deras högst kompetenta arbete”<sup>228</sup> är det också svårt för kommissionen att öppet visa att man tar till sig argument från ett, eller ett fåtal, medlemsländer. Kommissionen ska ju som nämnts ta hänsyn till helheten och försöka kompromissa mellan alla medlemsländers intressen.

*”Jag tror att [kommissionen] är jätteskraj när man har 25 medlemsländer. Börjar ett land är det som 'Pandora's box', alla länder kommer plötsligt att hitta på en massa saker som man ska göra och helt plötsligt har du total kalabalik för att styra det här. Så kommissionen håller en doktrinär hållning i den här frågan. Det händer att kommissionen skjuter ner förslag från medlemsstater även om de kan vara bra, bara för att de kommer från just medlemsländerna. Förslagen hade varit välkomna om de hade skickats in informellt till kommissionen, så hade kommissionen kunnat skriva sitt namn på det här och skicka det till rådet. Men ge f-n i att lägga förslag själva! Det handlar inte om sakfrågorna och argumenten i sig, och det kan man tycka är frustrerande. [...] En effektiv handelspolitiker kanske är den som syns minst i media. Börjar du skriva en massa debattartiklar som Leif [Pagrotsky] gjorde så kan det ha precis omvänd effekt. Då kan inte kommissionen ta på sig det här för då har du satt ditt namn på det och då undrar folk 'varför tar kommissionen på sig så mycket svenska idéer?'. [...] Att man som enskilt land tror att man kan gå in och styra genom egna goda idéer och själv stå med sitt namn på dom idéerna, det är kört.”<sup>229</sup>*

Som citatet illustrerar är relationen mellan medlemsstaterna och kommissionen komplicerad. Kommissionen sägs generellt uppskatta att medlemsländerna tar upp idéer ”bakvägen”, skickar in förslag på alternativa positioner och bidrar med analysunderlag som kan underlätta kommissionens arbete med att ta fram den gemensamma handelspolitiken.<sup>230</sup> Vissa menar dock att kommissionen snarare presenterar förslag som de själva vill driva än alternativ som bygger på en kompromiss mellan medlemsländernas viljor.<sup>231</sup> Medlemsländerna ska också akta sig för att officiellt hävda ”äganderätt” till dessa förslag och alternativa positioner.<sup>232</sup> Om ett land trots allt väljer att gå till väga på det sätt som Sverige nu gjorde så är det viktigt att bygga allianser som kan signalera att en ”blockerande minoritet” av medlemsländer är möjlig att få till stånd på högre beslutsnivåer.<sup>233</sup> Ett så pass starkt stöd lyckades Sverige emellertid inte vinna, vilket kanske kan förklaras av att medlemsländerna generellt aktar sig för att stöta sig med kommissionen i onödan. Kommissionen hade tydligt visat var de stod i denna diskussion och det var få länder som ansåg frågan värd att ta strid för.<sup>234</sup> I Bryssel är det allmänt känt att varje medlemsland i diskussionen med kommissionen, har ett visst antal ”polletter att spela” och att dessa noga bör reserveras för att driva landets ”hjärtefrågor” – frågor av hög nationell prioritet som landet är villigt att ta strid för.<sup>235</sup> Tumregeln är alltså att inte sätta sig på tvären i onödan som medlemsland.

*”Som medlemsland hade jag varit skraj att lyfta frågor och bråka med kommissionen för förr eller senare innebär ju det att kommissionen slutar lyssna. Det finns massa sätt som kommissionen kan ge igen på. De sitter på all information och medlemsländernas förmåga att förstå allt som händer i Genève hänger dels på deras frikopplade delegationer som inte deltar i särskilt många förhandlingar,*

<sup>228</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>229</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>230</sup> Tjänsteman 3, UD-IH 2004-11-11.

<sup>231</sup> Tjänsteman 2, UD-IH 2004-11-05.

<sup>232</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>233</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>234</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>235</sup> Tjänsteman 1, svenska representationen 2004-11-16.

*dels på kommissionens välvilja. Deras förmåga att påverka förslag i framtiden hänger på att de har bra kontakter i kommissionen.*<sup>236</sup>

Sverige beskrivs dock som dåligt på att prioritera bland frågor. En förklaring till detta sägs vara att landet på grund av sitt relativt sena medlemskap i EU är vant att agera på egen hand och därför fortfarande lägger stora resurser på handelspolitiska frågor. Endast riktigt stora EU-länder som Frankrike och Storbritannien har fler personer som arbetar med handelspolitik.<sup>237</sup>

Även om Sverige under informella samtal med medlemsländerna fick visst stöd för sin position, var det således få som var beredda att markera detta i 133-kommittén. Inte heller britterna – vilka förutom skepsis till paketstrategin också visade betänkligheter inför förtjänsten av att EU över huvud taget skulle driva investeringar och konkurrens i WTO – lyckades få något större stöd i medlemskretsen. Diskussionen hade emellertid visat att medlemsländerna i EU inte var odelat positiva till kommissionens strategi i Singaporefrågorna.

## **6.4 Tiden kring Cancún – Två steg bakåt...**

### **6.4.1 Motsättningarna mot Singaporefrågorna hårdnar**

De tjugotvå månaderna mellan Doha och det följande ministermötet Cancún i slutet av 2003 har i efterhand kallats för ”a study in frustration”<sup>238</sup> och motståndet mot Singaporefrågorna som Indien och andra u-länder uppvisat redan i och innan Doha 2001 höll i sig. En mängd olika argument mot Singaporefrågorna framfördes. Till att börja med fortsatte diskussionen kring den egentliga innebörden av explicit konsensus och om huruvida tillägget öppnade upp för uteslutande av frågorna från rundan – eller kanske till och med för att få bort dem från WTO – om länderna inte kunde nå samförstånd. Efter att förespråkare och motståndare åtskilliga gånger vridit och vänt på innebörden ebbade dock så småningom denna diskussion ut.<sup>239</sup> I samband med detta kom allt fler och fler att påstå att EU mest hade taktiska motiv bakom Singaporefrågorna – de var spelbrickor för att säkerställa att EU fick betalt för eftergifter på jordbruksområdet. Detta hävdades upprepade gånger av företrädare för u-länder och NGOs, men också av till exempel inflytelserika Financial Times som drev tesen om att Singaporefrågorna utgjorde en köpeskillning för jordbruket. Vissa gjorde till och med gällande att tanken med Singaporefrågorna var att de helt skulle förhindra att EU tvingades till eftergifter inom jordbruket. Det spekulerades därför i att EU egentligen inte ville att u-länderna skulle acceptera frågorna. På så sätt kunde unionen undvika liberaliseringar av CAP samtidigt som skulden för bristande framsteg i WTO-förhandlingarna kunde skyllas på u-ländernas ovilja att acceptera Singaporefrågorna. Att det för vissa frågor dessutom var svårt att visa upp ekonomiskt rationella motiv – inte minst när det gällde den omtvistade investeringsfrågan<sup>240</sup> – förstärkte intrycket av att de var spelbrickor.

Från kommissionens sida förnekades emellertid bestämt att några taktiska överväganden skulle ligga bakom. EU gjorde också sitt bästa för att sprida ”ägarskapet” till frågorna, det vill säga man försökte sälja frågorna som offensiva u-landsintressen. Kommissionen

<sup>236</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>237</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>238</sup> *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* 2004-11-19.

<sup>239</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>240</sup> 70-80 % av alla investeringar gick mellan OECD-länder som redan hade ett avtal, tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

argumenterade för att frågorna i första hand var tänkta att underlätta för u-länderna: ett globalt ramverk med fungerande och transparenta regler för investeringar och konkurrens skulle innebära att företag vågade satsa på dessa marknader, och investeringar var ju något som u-länderna bokstavligen skrek efter.<sup>241</sup> U-länder, NGOs och andra kritiker måste därför helt enkelt ha missförstått vad Singaporefrågorna egentligen handlade om, hävdade förespråkarna i EU. Trots dessa försök att argumentera för Singaporefrågorna uteblev den riktiga substansdiskussionen. Vissa menar att u-länderna "rätt och slätt varit emot ett avtal, utan att bry sig om dess innehåll."<sup>242</sup> Detta sägs dock delvis bero på kommissionens taktik. I och med det massiva motståndet från u-länder och NGOs blev kommissionens primära tillvägagångssätt att upprepa mantrat att det egentligen var u-länderna som tjänade på Singaporefrågorna. Varför de gjorde det behandlades dock i relativt vaga ordalag.

Bland EU:s medlemsländer fanns det de som ansåg att kommissionen inte gjort tillräckligt för att sälja in Singaporefrågorna. Efter ett samtal med Sydafrikas dåvarande handelsminister, Alec Erwin där denne antytt att varken han eller andra u-landsrepresentanter visste tillräckligt om handelsprocedurfrågan för att kunna diskutera denna, skrev Leif Pagrotsky ett brev till ett tjugotal ministrar i WTO där han mer explicit försökte förklara varför handelsprocedurer var viktigt för honom och hur frågan skulle kunna gynna u-länderna.<sup>243</sup> I just detta fall väckte Pagrotskys agerande ingen uppenbar irritation hos kommissionens representanter<sup>244</sup>, troligen eftersom det låg även i deras intresse att frågorna marknadsfördes. Misstankar finns dock om att vissa inom kommissionen retat sig på brevet eftersom det indikerade att Sverige ansåg att kommissionen inte gjort tillräckligt för att sälja in frågorna till u-länderna. Till slut gick det även upp för kommissionen att substansdiskussionen om Singaporefrågorna kanske varit otillräcklig. Under våren 2003 intensifierade därför Lamy och DG Trades generaldirektör, Peter Carl, ansträngningarna att övertyga skeptikerna om frågornas förträfflighet. Detta skedde genom att ta upp dem till diskussion vid officiella statsbesök och möten, genom att i högre utsträckning skriva och svara på debattartiklar i media et cetera.<sup>245</sup> Responsen var dock blandad: visst kunde vissa u-länders representanter i vissa avseenden hålla med om att frågornas meriter många gånger tycktes vara starka, men vad kunde man i dagsläget säga om deras konsekvenser? Med den tidigare Uruguayrundan i färskt minne var inte minst implementeringskostnaderna i fokus. Hur mycket kunde det till exempel tänkas kosta att sätta upp en konkurrensmyndighet i ett västafrikanskt land som tidigare helt saknat nationell konkurrenslagstiftning?

*"Det var problemet med afrikanerna och deras inställning till rundan i dess helhet. De kände inte så mycket för att gå in i den här förhandlingsrundan över huvud taget, så de var väldigt obenägna att gå med på någonting utan att veta exakt vad det gick ut på först. Problemet är bara att du i en förhandling säger många saker som är osäkra fram till sista minuten och därför var Singaporefrågorna ett stort problem. [...] Jag kommer ihåg att jag satt i konkurrenskommittén och afrikanen sa 'Ja men hur mycket kostar det...ja men vi räknar ut...hur mycket kostar det för mig?'. Men det kan du inte göra innan du börjar förhandla avtalet. För hur kan du beräkna kostnaden för ett avtal utan ett avtal, då måste du ju starta en förhandling? Alltså, det var Moment 22. Du vill veta exakt vad det går ut på redan från början, å andra sidan vill du inte starta förhandlingen förrän du vet... Alltså, det var totalt cirkelresonemang!"<sup>246</sup>*

<sup>241</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>242</sup> Tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

<sup>243</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>244</sup> Jämför ovanstående citat om bland annat Pagrotsky av tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>245</sup> Tjänsteman 2, rådssekretariatet 2004-11-19.

<sup>246</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

Frågan är dock huruvida den uteblivna substansdiskussionen endast berodde på svårigheten att beräkna för- och nackdelarna med respektive fråga. Även om det är svårt att exakt förutse varje frågas konsekvenser hade trots allt en hel del utredningar gjorts. Vissa hävdade istället att substansdiskussionen snarare uteblev till följd av att kommissionen var ovillig att föra en sådan debatt, helt enkelt för att man inte är särskilt bra på det. En förklaring är att kommissionen genom sin starka maktposition såväl inom EU som på ett internationellt plan vant sig vid att få sin vilja igenom. Kommissionen är ur ett förhandlingstaktiskt perspektiv mycket bra på att bemästra ”ge-och-ta” spelet, men desto sämre på att spela på frågors egna meriter och sälja in ideér som ”win-win” situationer som alla parter kan dra nytta av.

*”[...] det är ju enklare att hänga med i spelet än att göra en egen analys av de egna egenintressena i materiella termer. Metoden tar liksom överhanden och metoden är ju förödande för målet. Det hänger ju inte ihop i WTO, den är ju väldigt olycklig om man vill åstadkomma liberaliseringar och den metoden lever ju kvar otroligt starkt i kommissionen. Här har man hållit på och ’traderat’ – ge och ta – genom en hel karriär, de som kommer upp på högsta nivå, och då så ska man f-n inte släppa nåt i första taget, det sitter i ryggmärken. Vad som är bra för EU ekonomiskt, och tillväxtpolitiskt på sikt och så...puh...det står ju inte i första rummet på något sätt utan det här är ett spel!”<sup>247</sup>*

Strax innan ministermötet i Cancún vidtog det egentliga förberedelsearbetet inför konferensen genom att delegationscheferna i så gott som dagliga samråd försökte få till stånd ett utkast till ministerdeklarationen. Detta arbete blev besvärligt och intensivt. Särskilt kontroversiella områden var bland annat jordbruk, industrivaror och Singaporefrågorna. Förberedelsearbetet gick trögt och samma argument upprepades gång på gång från parterna utan några synliga tecken på närmande mellan positionerna. När ett andra reviderat utkast till ministerdeklaration presenterades den 24 augusti kände sig WTO:s generaldirektör, Supachai Panitchpakdi, tvungen att påpeka att parterna inte accepterat utkastet och att det därför endast utgjorde ett försök att sammanfatta de synpunkter som framkommit i konsultationerna med medlemskretsen.<sup>248</sup> Meningsskiljaktigheterna var tydliga. I de interna EU-förberedelserna ansågs det emellertid inte nödvändigt att mjuka upp den hårda positionen i Singaporefrågorna. EU:s medlemsländer bekräftade att de rådsslutsatser som antagits inför Seattlemötet 1999 fortfarande uttryckte unionens position i förhandlingarna och därmed kunde utgöra kommissionens huvudsakliga förhandlingsmandat.<sup>249</sup>

#### 6.4.2 Ministerkonferensen i Cancún 2003

*”ja, ja vi får väl släppa dem dåra”<sup>250</sup>*

WTO:s femte ministermöte ägde rum i Cancún mellan den 10-14 september 2003 och leddes av Mexikos dåvarande utrikesminister Luis Derbez. Trots diskussionerna som föregått konferensen fanns det förhoppningar bland delegationerna om att de låsta positionerna ändå skulle gå att lösa upp. EU hoppades nu äntligen få igång realförhandlingar om alla de fyra Singaporefrågorna. U-länderna å sin sida visade sig ha lärt sig konsten i alliansbyggande och framträdde mer enade än någonsin tidigare i blocken G20, respektive G90 i syfte att sätta fokus på jordbruket. Singaporefrågorna ville man egentligen inte höra talas om och motståndet med Malaysia, Indien och Afrikagruppen i spetsen var starkt.<sup>251</sup> Från kommissionen gjorde man till en början dock bedömningen att motståndarna till sist skulle ge

<sup>247</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>248</sup> WTO:s ministerkonferens – Cancún 10-14 september 2003, Utrikesdepartementet 2004.

<sup>249</sup> WTO:s ministerkonferens – Cancún 10-14 september 2003, Utrikesdepartementet 2004.

<sup>250</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>251</sup> WTO:s ministerkonferens – Cancún 10-14 september 2003, Utrikesdepartementet 2004.

med sig och svänga. Stämningen beskrivs som att ha varit lite ”macho” där man, trots negativa signaler, trodde sig kunna pressa igenom en uppgörelse till slut.<sup>252</sup>

Det visade sig dock snabbt att WTO-länderna var långt ifrån den konstruktiva anda som präglade ministermötet i Doha två år tidigare och ministerkonferensen fick ett dramatiskt avslut. Under sista dagen koncentrerades allt arbete kring att försöka överbrygga de djupa klyftorna i Singaporefrågorna. Detta ägde främst rum i de informella ”Grönarumsöverläggningarna”<sup>253</sup>, där en mer begränsad krets företrädare för olika grupperingar deltog. Ordförande Derbez hade tidigare presenterat förändringar i det reviderade deklaratonsutkastet och under dagen kom skrivningarna om Singaporefrågorna att förändras ytterligare. Polariseringen var emellertid uppenbar och läget började bli alltmer förvirrat. Strax före lunch erbjöd sig så plötsligt Lamy till mångas stora förvåning att släppa två frågor. Förutom att utspelet i sig var oväntat, uppstod också förvirring kring vilka av de fyra frågorna han var villig att släppa. Lamy hade enligt uppgift erbjudit sig att släppa investeringar och offentlig upphandling, varpå USA ska ha reagerat och sagt att om investeringar fick stryka på foten så skulle också konkurrensfrågan tas bort.<sup>254</sup> Det ryktas också att det i Gröna rummet cirkulerat en text där bara handelsprocedurer fanns kvar, men att denna sedan kommit tillbaka med tillägget ”och offentlig upphandling” skrivet för hand.<sup>255</sup> Vilka frågor som var kvar var därmed något oklart när mötet återupptogs igen efter lunch. För ögonblicket spelade detta dock mindre roll eftersom företrädarna för u-landsgrupperingarna ändå inte hade lyckats ena de synnerligen heterogena medlemmarna kring en gemensam position. Det fanns helt enkelt inte någon beredskap för det överraskande erbjudandet från EU:s sida. När så Afrikagruppen förklarade att man förkastade kompromissförslaget ansåg sig Derbez inte ha något annat val än att avbryta hela konferensen. De centrala jordbruksfrågorna blev därmed aldrig föremål för en slutförhandling.<sup>256</sup>

Många andra länder var i efterhand irriterade över att Derbez så snabbt avbrutit konferensen och kommissionen menade att om förhandlingarna fått pågå ett tag till så kanske parterna ändå lyckats nå en uppgörelse.<sup>257</sup> U-länderna ansåg dock att Lamys erbjudande kommit alltför sent. Bangladeshs ambassadör menade exempelvis att om Lamy bara tidigare gjort minsta antydning om att han var villig att släppa två Singaporefrågor så hade det eventuellt slutat annorlunda. Då kanske det hade gått att vrida opinionen ”rätt” bland u-länderna. Istället hade de nu blivit totalt överrumplade av Lamys bud utan utsikt att enas om en position.<sup>258</sup>

Det var efteråt oklart om det legat inom kommissionens förhandlingsmandat att släppa två frågor på det sätt som Lamy hade gjort. Vissa hävdade i alla fall att så inte var fallet. Denna diskussion uppstod troligen delvis som följd av att språket i mandatet, som i princip legat kvar i samma form sedan oktoberslutsatserna antogs 1999, var väldigt ”elastiskt” och därmed öppet för tolkningar. Den här typen av diskussioner hade visserligen kunnat undvikas med ett mer specificerat förhandlingsmandat, men då detta samtidigt skulle begränsa kommissionens flexibilitet i förhandlingarna har de flesta medlemsländer accepterat relativt vitt hållna

---

<sup>252</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>253</sup> Gröna rummet (eng. ”The Green Room”) syftar på den informella benämningen på generaldirektörens konferensrum i WTO. Begreppet används som beteckning på mindre möten med 20-40 delegationer att jämföras med WTO:s totalt 148 medlemmar.

<sup>254</sup> Tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

<sup>255</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

<sup>256</sup> *WTO:s ministerkonferens – Cancún 10-14 september 2003*, Utrikesdepartementet 2004.

<sup>257</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>258</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

mandat. Hur som helst så hade kommissionen diskuterat möjligheten att släppa några av Singaporefrågorna under ett 133-möte som ägt rum på plats i Cancún, men Frankrike hade då protesterat och menat att detta inte var möjligt utan ett rådsbeslut. Rådet hade därför sammankallats, men hann aldrig avhandla frågan innan konferensen avblåstes.<sup>259</sup> I efterhand sade sig dock de flesta medlemsländer ha förståelse för Lamys agerande, men Frankrike höll fast vid att kommissionen handlat utanför förhandlingsmandatet.<sup>260</sup>

Många uppfattade Frankrikes protester som ett uttryck för att de var upprörda över att Lamy nu ”spelat bort” två förhandlingskort utan att ”få något tillbaka”. Det var i så fall inte förlusten av de två Singaporefrågorna som i sig var problemet, utan att man ”gett bort dem” i onödan i strid mot reciprocitetsprincipen. Kanske som ett försök att reparera skadan hävdade kommissionen senare att alla fyra frågorna var ”back on the table” eftersom inget beslut tagits i Cancún innan konferensen avbröts. Detta var dock närmast ett löjligt utspel eftersom alla visste att EU aldrig skulle kunna få ”betalt” för frågor som man en gång varit beredd att släppa.<sup>261</sup> Vad värre var – åtminstone enligt vissa – var att det var så otydligt hur många, och exakt vilka, av frågorna som egentligen släppts. En allmän uppfattning var att det var investeringar och konkurrens – de frågor som hela tiden mötts av hårdast motstånd – som till slut hade fått stryka på foten. Å andra sidan var det ju offentlig upphandling och investeringar som Lamy initialt erbjudit, och en del aktörer var därför inte sena med att utnyttja det förvirrade läget som uppstod genom att hävda att endast handelsprocedurer nu fanns kvar inom ramen för Doharundan. Detta grämde naturligtvis de länder som haft mer taktiska motiv bakom frågorna för om detta stämde innebar det att ytterligare ett förhandlingskort fallit bort. Taktik eller inte, bland vissa u-länder kom Lamys erbjudande i vilket fall som helst att förstärka uppfattningen att Singaporefrågorna endast utgjort spelbrickor för att EU skulle kunna undvika, eller åtminstone få betalt för, eventuella eftergifter på jordbruksområdet. Tvärt emot kommissionens avsikter med erbjudandet underminerade det förtroendet för EU:s avsikter i frågorna.<sup>262</sup> Från kommissionens sida fortsatte man alltså bestämt att hävda att Lamy släppt frågorna som ett sätt att visa prov på god vilja och bryta dödläget som uppstått.<sup>263</sup>

## 6.5 Efter Cancún

### 6.5.1 The Post-Cancún Blame Game

*”By frontloading the Singapore Issues, they became exactly the fall guy, and were held out in the press as the single cause that brought down the whole event.”<sup>264</sup>*

Sättet som konferensen i Cancún avslutades på innebar att Singaporefrågorna i den efterföljande debatten snabbt målades upp som huvudorsaken till att förhandlingarna strandat. EU fick vidare ta emot massiv kritik för att in i det sista ha vägrat att inta en mer flexibel hållning på området. Redan på tisdagen efter det att konferensen avslutats skrev Financial Times i sin ledare att i-ländernas fokus på Singaporefrågorna och deras ovilja att gå u-länderna till mötes på traditionella förhandlingsområden som jordbruket innebar att ”the hypocrisy of rich countries block[ed] trade liberalisation”<sup>265</sup>. Lamy upprepade å sin sida sin

<sup>259</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>260</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>261</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>262</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>263</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>264</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>265</sup> Road from Cancún leads to Brussels – The hypocrisy of rich countries blocks trade liberalisation, *Financial Times* 2003-09-16.

frustration över WTO:s ”medieval procedures”, där konsensusprincipen leder till att alla länder kan utöva ett effektivt veto, och sa samtidigt att ”the trade round, if not clinically dead, is now certainly in need of intensive care”.<sup>266</sup> Det var emellertid tydligt att EU blev syndabocken, och såväl media, akademiker, experter som NGOs upprepade att avsaknaden av generell efterfrågan från näringsliv och det civila samhället på Singaporefrågorna naturligtvis förstärkte intrycket att de drivits som spelbrickor utifrån taktiska överväganden.<sup>267</sup>

Hård kritik riktades också mot kommissionens ovilja att driva varje fråga på basis av dess egna meriter och istället insistera på att de fyra frågorna skulle förhandlas som ett paket.<sup>268</sup> Sådana uttalanden hördes även från representanter för medlemsländerna inom EU, även om de flesta valde att hålla en låg profil. Patricia Hewitt, som lett den brittiska delegationen i Cancún, gick däremot så långt att hon öppet sa att ”We should accept that [...] investment and competition are off the EU's agenda.”<sup>269</sup> Storbritannien hade som nämnts redan tidigare internt signalerat sin skepsis mot de två frågorna, men uttalandet väckte icke desto mindre stort förtret inom kommissionen som såg sin position undermineras av att ett medlemsland nu offentligt markerade sitt missnöje med kommissionens hantering.<sup>270</sup>

### 6.5.2 Oklara bud

I efterhand har företrädare för kommissionen medgivit att man inte räknat med så hårt motstånd från u-länderna och därför blivit chockade när man insåg att det inte skulle gå att förhindra att förhandlingarna bröt samman.<sup>271</sup> Kanske var dock kommissionens förvåning ett tecken på ignorans och var man förvånad så var det bara för att ”man inte läst världen på rätt sätt”<sup>272</sup>. Kommissionen ansåg sig i vilket fall som helst behöva en reflektionsperiod för att samla sina positioner. Det fanns därför en märkbar irritation över att länder som Sverige snabbt ville få fart på rundan igen genom att bland annat åter förespråka en uppmjukad position i Singaporefrågorna. Sverige föreslog att det nu var dags att dra lärdomar från Cancún och driva frågorna på basis av deras egna meriter. Generaldirektör Peter Carl lät dock Sverige snabbt få veta att det var kommissionen som stod för det taktiska upplägget och några råd behövde man minsann inte.

*”[Han] tyckte att Sverige inte hade fattat någonting. Herregud och vadå liksom, driva var och en på egna meriter... åhhh! Vi var ju så puckade!”<sup>273</sup>*

Internt i EU följde sedan en dryg månad där medlemsstaterna svävade i ovisshet om kommissionens position. I slutet på oktober började så äntligen saker och ting röra på sig. Kommissionen skickade ut ett ”reflektionspapper” där man gav olika förslag på alternativa strategier att hantera Singaporefrågorna på i framtiden.<sup>274</sup> Mot bakgrund av Peter Carls häftiga reaktion tidigare måste innehållet ha varit något förvånande för Sverige. Kommissionen lekte nämligen med tanken att släppa paketlösningen och driva frågorna på basis av deras egna meriter. Dessutom ställdes frågan huruvida man över huvud taget borde fortsätta att sträva

<sup>266</sup> de Jonquières, Poorer countries are likely to be the biggest losers from the unexpected breakdown in the Doha round, *Financial Times* 2003-09-16.

<sup>267</sup> Jämför de Jonquières, Cancún failure threatens end to Machiavellian games, *Financial Times* 2003-09-19.

<sup>268</sup> Rollo, An earlier sign of EU flexibility might have managed to head off the Cancún breakdown, *Financial Times* 2003-09-24.

<sup>269</sup> Eaglesham, Hewitt admits failure of Cancún talks was ‘serious setback’, *Financial Times* 2003-09-18.

<sup>270</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>271</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19 och tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>272</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

<sup>273</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>274</sup> Singapore Issues – Options post-Cancún, kommissionen 2003-10-30.

efter att påbörja förhandlingar. Och skulle man då driva på för ett multilateralt avtal, eller kanske erbjuda möjligheten till frivilligt deltagande mellan intresserade parter? Pappret innehöll fortsatt en rad olika alternativ och öppna frågeställningar angående Singaporefrågorna som man önskade diskutera med medlemskretsen.

Av den följande diskussionen i 133-kommittén verkade pappret ha skapat mer förvirring än klarhet i frågorna bland vissa medlemsstater. Kommissionen menade dessutom att man inte ämnade ge upp någon av frågorna eftersom de var alltför viktiga för att EU skulle överge dem. Lamy själv höll fast vid att hans erbjudande att släppa två frågor numera var "off the table" eftersom parterna aldrig nått en överenskommelse i Cancún. Internt inom kommissionen tycks få ha tagit detta budskap på allvar eftersom det är allmänt känt att den förhandlingspart som en gång väl indikerat att denne är beredd att släppa en fråga har svårt att ändra sig. Sådana erbjudanden blir direkt "pocketed"<sup>275</sup> – motparten stoppar dem i fickan för att ta fram vid nästa förhandling. Peter Carl upprepade förvisso Lamys budskap på nästföljande 133-möte, men visade en lite flexiblare inställning genom att säga att det var viktigt att "anpassa sig till de politiska realiteterna" och EU borde därför låta andra WTO-medlemmar avgöra om någon, eller alla, av frågorna skulle lyftas ur en multilateral överenskommelse.<sup>276</sup>

Trots de interna diskussionerna var det fortsatt oklart för medlemsstaterna vilken position som kommissionen till slut skulle komma att inta i frågorna. I Bryssel lutade det mest åt att man avsåg driva frågorna i uppsättningen "2+2", det vill säga fortsätta driva handelsprocedurer och offentlig upphandling inom ramen för "single undertaking"<sup>277</sup> och försöka få fram plurilaterala överenskommelser för investeringar och konkurrens. I WTO:s arbetsgrupper i Genève hade kommissionen emellertid signalerat att "1+3"-kombinationen var det mest realistiska alternativet eftersom handelsprocedurer verkade vara den enda av de fyra frågorna som var aktuell för ett multilateralt avtal.<sup>278</sup> Det är oklart huruvida kommissionen egentligen visste hur frågorna skulle hanteras. Kanske berodde de olika budskapen på att en önskan om att få med alla Singaporefrågorna fortfarande fanns, och att kommissionen in i det längsta hoppades på positiva tecken från övriga WTO-medlemmar. Dessutom fanns alltid risken att kommissionen underminerade sin position på ett internationellt plan om man var alltför tydlig med sina avsikter. Medlemsstaterna, ansåg kommissionen, hade ju tidigare visat prov på en "enorm förmåga att läcka interna dokument" med följden att hela världen snabbt fick reda på alternativ som diskuterats.<sup>279</sup> Kanske kunde otydliga budskap också underlätta diskussionerna med medlemsländerna som var relativt oense om hur frågorna bäst skulle hanteras. Tidigare hade kommissionen på detta sätt undvikit situationer där en blockerande minoritet varit på väg att uppstå.

## ***6.6 Juliuppgårelsen – Det 'bidde' bara en tumme***

### **6.6.1 USA visar prov på flexibilitet**

Bland WTO:s medlemsländer var den generella uppfattningen att 2004 skulle bli ett förlorat år då mycket av arbetet i organisationen skulle ligga på is eftersom de ledande aktörerna, EU

<sup>275</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>276</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2003-11-07), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>277</sup> Principen inom WTO är att ett medlemsland måste skriva under samtliga avtal, och deras underavtal, i en förhandlingsrunda. Det går alltså inte att bara skriva under de delar man anser sig stödja. Det här kallas på fackspråk för "one single undertaking", ett enda åtagande.

<sup>278</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>279</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

och USA, skulle ha fullt upp med interna angelägenheter.<sup>280</sup> I EU var utvidgningen av unionen från 15 till 25 medlemsländer nära förestående och därefter skulle det förberedande arbetet med att tillsätta en ny kommission inledas till hösten. I USA förväntades naturligtvis stort fokus ligga på det kommande presidentvalet.

För att påskynda ett fortsatt samarbete skrev USA:s handelsrepresentant Robert Zoellick därför ett brev till handelsansvariga i WTO:s medlemsländer där han bland annat tog upp motståndet mot Singaporefrågorna.<sup>281</sup> Han antydde att WTO-förhandlingarna kanske kunde avancera om WTO:s medlemsländer kunde enas om att inleda förhandlingar om åtminstone handelsprocedurer. Zoellick menade att förhandlingar i frågan offentlig upphandling eventuellt också kunde vara aktuella, men endast under villkoret att andra länder ansåg att frågan förtjänade fortsatt engagemang. Investeringar och konkurrens fördrog Zoellick att man släppte helt för att föra arbetet framåt, men om detta inte skulle visa sig möjligt kunde ett fortsatt analysarbete vara alternativet. Bland EU:s medlemsstater var reaktionerna på Zoellicks brev i stort positiva och Sverige samt ett flertal andra länder önskade därför att EU skulle ge något slags signal eller reaktion på brevet.<sup>282</sup> Kommissionen var dock kylig och menade att ett formellt svar rent av kunde vara kontraproduktivt.

*"[Kommissionen] körde taktiken att man lutade sig tillbaka och väntade på att andra länder skulle agera. De hävdade att de gjort tillräckligt och ville att andra länder skulle böna och be att de skulle komma tillbaka till förhandlingsbordet [...]"<sup>283</sup>*

Det pratas om att kommissionen släppte en del "testballonger" under den här perioden för att se hur andra WTO-länder reagerade på olika alternativ. Vissa av testballongerna var relativt motsägelsefulla, vilket kan förklara förvirringen kring kommissionens position. Vad gäller Singaporefrågorna fortsatte medlemsländerna att insistera på att kommissionen klargjorde sin position.<sup>284</sup> I samband med ett informellt ministermöte i februari mellan EU, Afrika och USA bröt så Lamy slutligen kommissionens tystnad och meddelade att EU liksom USA var villigt att släppa investeringar och konkurrens, men att man fortfarande ville ha med offentlig upphandling och handelsprocedurer i förhandlingsrundan.<sup>285</sup> Kommissionen såg nu möjligheten att åter få igång förhandlingarna, men att det gällde att agera snabbt eftersom "fönstret nog bara var öppet till augusti."<sup>286</sup> Strax därpå satte USA dock ytterligare press på EU genom att i media antyda att EU även måste släppa kraven på handelsprocedurer och offentlig upphandling om Doharundan skulle ha en reell chans att lyckas.<sup>287</sup> Detta i kombination med Zoellicks brev gjorde klart att bollen nu låg hos EU. USA hade i en handvändning försvårat för kommissionen att behålla sin avvaktande "vänta-och-se"-strategi samtidigt som det nu skulle bli betydligt svårare för EU att fortsätta driva frågan om offentlig upphandling inom ramen för Doharundan.

*"Det räcker inte med att EU vill ha något, det måste ju vara fler länder som vill ha någonting och fler länder som är beredda att betala för det. Om Zoellick signalerar att USA är beredda att vara flexibla i*

---

<sup>280</sup> Unlocking the benefits of world trade, *The Economist* 2003-10-30.

<sup>281</sup> [www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Zoellick-letter.pdf](http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Zoellick-letter.pdf)

<sup>282</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-01-16), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>283</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>284</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-02-06), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>285</sup> Wallis, Informal trade talks ease deadlock, *Financial Times* 2004-02-19.

<sup>286</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär, informellt möte i Dublin 2004-02-20), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>287</sup> Jämför bland annat de Jonquières & Williams, US presses EU to scrap farm export subsidies, *Financial Times* 2004-02-21.

*transparens i offentlig upphandling så [kan] inte EU driva det heller. Jag menar, någon måtta får det vara! Om det inte är något annat i-land som driver en fråga – då faller det!”<sup>288</sup>*

Efter ett möte mellan Lamy och Zoellick i mars bad Storbritannien, Danmark och Sverige kommissionen att kommentera spekulationer om att kommissionen till slut gått med på en ”1+3”-lösning i Singaporefrågorna.<sup>289</sup> Kommissionen dementerade dock ryktena med att EU och USA fortfarande inte var överens i Singaporefrågorna och förnekade att man skulle ha uttalat sig positivt om ett sådant alternativ. Strategin var som tidigare att förhandla frågorna i uppsättningen ”2+2”. Då flera medlemsländer fortfarande önskade ett förtydligande kring EU:s position i Singaporefrågorna, valde kommissionen emellertid att i slutet av mars cirkulera ett klagörande papper i frågan.<sup>290</sup> I denna text visade kommissionen en mer flexibel hållning än tidigare. Kommissionen ansåg att det fanns tre handlingsalternativ att välja mellan: (1) att fortsätta söka konsensus om modaliteterna för alla fyra Singaporefrågorna, i enlighet med Dohadeklarationen, (2) att fortsätta förhandlingar om Singaporefrågorna även i avsaknad av överenskommelse om modaliteterna, eller (3) att överge förhandlingar om samtliga frågor. Oavsett vilket av dessa alternativ som var mest i linje med Dohadeklarationens intentioner, ansåg kommissionen att det gällde att vara pragmatisk, och att EU därför inte längre borde strida för att alla fyra frågorna skulle behandlas på samma sätt. EU borde istället acceptera att Singaporefrågorna inte längre skulle förhandlas som sammanbuntade i ett paket. Även om kommissionen fortfarande önskade ett multilateralt avtal för samtliga fyra frågor, menade kommissionen att man nu var tvungen att acceptera att det inte längre var realistiskt att få igenom detta i WTO. EU borde därför inte motsätta sig att ”en eller flera” av Singaporefrågorna plockades bort från de multilaterala förhandlingarna för att istället förhandlas plurilateralt. Formuleringen ”en eller flera” anses ha varit ett grepp som kommissionen tog till för att vinna brett stöd bland medlemsstaterna. På så sätt kunde såväl de som ville behålla flera frågor som de som ville släppa samtliga frågor acceptera kommissionens linje.<sup>291</sup>

## 6.6.2 EU klargör sina positioner

Under våren växte så småningom enighet fram bland WTO:s medlemsländer om att man borde komma överens om ett ”ramverk” för hur de fortsatta Dohaförhandlingarna skulle vara upplagda innan det amerikanska presidentvalet och kommissionsbytet i EU. Det bestämdes att dessa diskussioner skulle äga rum i Genève i slutet av juli 2004. I diskussionen om Singaporefrågorna tycktes det under senvåren allmänt finnas en vilja att detta ramverk skulle inkludera riktlinjer för förhandlingar om handelsprocedurer. Majoriteten bland WTO-medlemmarna ville dock fortfarande att de övriga tre frågorna skulle tas bort från Doharundan, inte minst sedan EU nu antytt att man var villig att acceptera ett sådant utfall.<sup>292</sup> Skulle man få fart på rundan var det dock viktigt att agera snabbt. Personliga relationer mellan förhandlarna anses allmänt vara av stor betydelse för ett konstruktivt samarbete i WTO, och eftersom flera medlemsstater signalerat att deras handelspolitiska företrädare var på väg att bytas ut, fanns en växande oro för att detta skulle beröva Dohaförhandlingarna deras ”politiska momentum”<sup>293</sup>. Den 7 maj meddelade kommissionen därför EU:s medlemsstater att Lamy och jordbrukskommissionären, Franz Fischler, likt Zoellick, ämnade sända ett brev till sina ministerkollegor i WTO i vilket EU:s position skulle komma att klargöras. Brevet

<sup>288</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>289</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-03-05), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>290</sup> *Singapore Issues – Clarification of the EU position (a line to take for member states and the commission)*, kommissionen 2004-03-31.

<sup>291</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>292</sup> Williams, Zoellick to host 'select' dinner in attempt to meet Doha round target, *Financial Times* 2004-04-30.

<sup>293</sup> de Jonquières, Ministers vow to overcome obstacles to Doha, *Financial Times* 2004-05-03.

distribuerades till medlemskretsen i 133-kommittén samtidigt som kommissionen redogjorde för detsamma. De flesta medlemsländer var i stort sett positiva till att kommissionen äntligen tog ett initiativ i de internationella diskussionerna, men vissa klagomål förekom mot att kommissionen lämnat ut brevet så sent att få länder i detalj hann sätta sig in i innehållet. Särskilt Frankrike protesterade, och menade att kommissionen gick utanför sitt förhandlingsmandat och uttryckte en stark reservation mot att brevet sändes iväg.<sup>294</sup> Att dela ut information sent tycks vara en vanlig metod som kommissionen använder sig av för att få sin vilja igenom.

*”Kommissionen är stora och har ett tekniskt övertag i en massa frågor. [De] drar in en enorm lunta och vill ha in kommentarer till imorgon eller direkt vid bordet [på 133-mötet].”<sup>295</sup>*

Trots vissa medlemsländers protester skickades dock brevet iväg och nådde omvärlden den 9 maj. Av brevet framgick att EU nu var villigt att fasa ut sina exportsubventioner till jordbruket samtidigt som man intagit en betydligt flexiblare hållning i Singaporefrågorna. I brevet fastslogs att det tycktes finnas ett växande stöd för multilaterala förhandlingar om handelsprocedurer och sådana skulle EU självklart vara redo att inleda. Uppenbarligen saknades däremot konsensus för att inleda förhandlingar om investeringar och konkurrens, och vad gällde offentlig upphandling tycktes det oklart om det skulle gå att nå samförstånd. Likheter med den ståndpunkt som USA, genom Zoellicks brev, tidigare intagit i Singaporefrågorna var minst sagt slående.

Lamy/Fischler-brevet, som det kom att kallas, väckte relativt stor uppmärksamhet bland mottagarländerna och i media, och generellt välkomnades det nu att EU tagit initiativet att föra förhandlingarna framåt. Från svensk sida var man naturligtvis positiv, inte minst då innehållet uppvisade stora likheter med den linje som Sverige förespråkade sedan länge, däribland en uppmjukad position i Singaporefrågorna och en eliminering av EU:s exportsubventioner.<sup>296</sup> Också andra medlemsländer ställde sig i stort positiva, även om vissa invändningar avseende timing med mera framfördes.<sup>297</sup> Fransmännen var dock upprörda över brevet ”obalanserade” innehåll och lät signalera sitt missnöje genom att offentligt kritisera kommissionens agerande i media.<sup>298</sup> Från kommissionens sida menade man dock att det inte rörde sig om unilaterala eftergifter; det borde klart och tydligt ha framgått att budet var villkorat och krävde att andra aktörer – i synnerhet USA – också agerade för att sätta förhandlingarna i rörelse.

I efterhand kan konstateras att brevet bidrog till att skapa en betydligt positivare bild av EU:s agerande i WTO-diskussionerna. EU hade under i princip hela Doharundan, och i synnerhet sedan sammanbrottet i Cancún, allmänt utmålats som den protektionistiska boven i WTO och därför fått ”stå i skamvrån och försvara sig”<sup>299</sup>. Inom EU uppfattade vissa det som att detta varit mycket tacksamt för USA eftersom det möjliggjort för amerikanerna att gömma sig bakom EU samtidigt som landet bedrev en högst orättvis handelspolitik.<sup>300</sup> Tack vare Lamy/Fischler-brevet fick dock EU äntligen ett övertag i imagespelet mot USA genom att ”man nu skickade över Svartepetter till amerikanarna”<sup>301</sup>. Dessutom kopierade kommissionen

<sup>294</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-05-07), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>295</sup> Tjänsteman 1, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>296</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01 och tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>297</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-05-14), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>298</sup> Till exempel Buck & Williams, EU's farm subsidy offer irks French, *Financial Times* 2004-05-11.

<sup>299</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>300</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>301</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

amerikanernas flitigt använda taktik att komma med villkorade bud. På så sätt gav EU ingenting i förskott, men visade ändå en god vilja att skapa dynamik i förhandlingarna.<sup>302</sup> Brevet visade samtidigt att EU klarade av att bära ledarrollen och föra förhandlingarna framåt i WTO. Allmänt anses att en ledare måste vara beredd att ”betala”, och denna beredskap hade Lamy och Fischler signalerat i sitt brev från den 9 maj.<sup>303</sup>

### 6.6.3 Allt närmare en uppgörelse

Det började nu dra ihop sig inför julimötet i WTO:s Allmänna råd i Genève där medlemsstaterna skulle komma överens om ett ramverk med modaliteter – julipaketet, som det allmänt kallades – för hur de fortsatta förhandlingarna i WTO skulle vara upplagda, och därmed bland annat avgöra ödet för Singaporefrågorna. Inom EU pågick därför förberedelserna som bäst och under 133-kommitténs möten informerade kommissionen medlemsländerna om hur de internationella diskussionerna om Singaporefrågorna utvecklades. Området var fortfarande problematiskt: i princip rådde konsensus om att ramverket skulle komma att inkludera riktlinjer för multilaterala förhandlingar om handelsprocedurer, eventuellt också offentlig upphandling skulle komma att inkluderas. Kommissionen hoppades dock på att investerings- och konkurrensfrågan åtminstone skulle omnämnas i ramverket. På detta sätt skulle de fortfarande finnas kvar på WTO:s agenda i någon form.<sup>304</sup> När en knapp månad återstod betonade kommissionen vikten av att EU nu gjorde allt för att inte äventyra förhandlingarna. Singaporefrågorna, ansåg kommissionen, hade alltmer blivit föremål för taktiska överväganden, där ett antal u-länder krävde att övriga tre frågor släpptes helt för att de skulle gå med på att inleda förhandlingar om handelsprocedurer. I den intensiva diskussion som följde uttryckte inte minst Frankrike oro över att man nu befann sig alltför långt ifrån vad som hade beslutats i Doha. Nog var det viktigt att inte förhandlingarna sattes på spel, men EU borde akta sig för att sända ut signaler som kunde tolkas som att man var villig att ”acceptera vad som helst”<sup>305</sup>. Ju närmare man kom julimötet desto tydligare blev det – åtminstone för kommissionen som deltog i de förberedande diskussionerna på plats i Genève – att endast handelsprocedurer skulle ha en reell chans att överleva.

### 6.6.4 Julipaketet

*”Det har hela tiden skett en anpassning till vad som är möjligt att få, inte till vad vi vill ha.”*<sup>306</sup>

I slutet av juli samlades så åter WTO:s medlemsstater i Genève i syfte att nå en överenskommelse som kunde leda fram till att Dohaförhandlingarna kunde återupptas. Inför mötet fanns det inte minst inom EU en oro för att klyftorna mellan parterna skulle visa sig så svåra att överbrygga att en uppgörelse skulle omöjliggöras. Både från det förberedande arbetet i Genève såväl som de OECD-diskussioner som ägt rum i Paris strax innan julimötet, hade det kommit oroväckande signaler om att läget fortfarande var alltför infekterat sedan Cancún.<sup>307</sup>

Desto större glädje väckte det då att parterna natten mellan den 31 juli och 1 augusti efter intensiva överläggningar lyckades enas om ett ramverk. Denna relativa framgång hade dock sitt pris: samtliga Singaporefrågor förutom handelsprocedurer hade lämnats utanför

<sup>302</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

<sup>303</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

<sup>304</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-05-28), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>305</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-07-02), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>306</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>307</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

förhandlingarna och var således att betrakta som avförda från Doharundan.<sup>308</sup> Av de fyra frågor som första gången fördes upp i Singapore 1996 återstod nu endast en. Vidare inkluderade ramverket i sammanhanget långtgående åtaganden på jordbruksområdet om eliminering av exportsubventioner. EU hade uppenbart fått ”betala” i dubbel bemärkelse utan att kunna säkerställa motsvarande eftergifter från motparterna. Å andra sidan var såväl kommissionen som EU:s medlemsstater generellt nöjda med resultatet då de flesta insåg att priset för ett sammanbrott hade kunnat bli mångdubbelt högre. En misslyckad överenskommelse hade inte bara hotat möjligheterna att slutföra Dohaförhandlingarna utan även kanske inneburit slutet för det multilaterala handelssystemet som sådant. Kanske var det delvis utifrån denna insikt som till och med fransmännen – som innan, såväl som under diskussionerna öppet levererat hård kritik mot kommissionens agerande – var återhållsamma i sina kommentarer.<sup>309</sup> U-länderna med G20-gruppen i spetsen jublade i sin tur över framgången över att åter ha flyttat fram sina positioner.

Investeringar, konkurrens och offentlig upphandling var nu – om inte för alltid borta från WTO:s agenda – åtminstone definitivt avförda från Doharundan. Förklaringarna till varför EU och kommissionen till slut fick ge med sig är flera, men tydligast torde ändå vara att de politiska realiteterna hunnit i kapp. EU kunde inte längre sätta spelreglerna i en värld av massivt motstånd.

*”Tidvattnet var emot Singaporefrågorna och många klamrade sig fast vid att det åtminstone skulle vara två, men förr eller senare får ju realiteterna vinna. Jag tror att man till slut drog slutsatsen att man var tvungen att slåss för en fråga, och då valde man att slåss för [handelsprocedurer]. Man hade inte mer att köpa för, man kunde inte köpa loss fler grejer.”<sup>310</sup>*

Inte minst för kommissionens främsta företrädare var det samtidigt viktigt att äntligen kunna visa upp konkreta framsteg i förhandlingarna. Lamys period som EU:s handelskommissionär började gå mot sitt slut och han kände säkert att det var viktigt att kunna ”leverera” efter att ha jobbat oerhört hårt i så många år.<sup>311</sup> Julipaketet kom på många sätt att bli detta synbara framsteg där både EU såväl som Lamy personligen uppfattades ha visat prov på gott ledarskap.

## **6.7 Singaporefrågornas framtid**

Efter julipaketet står det således klart att handelsprocedurer är den enda av de ursprungliga fyra Singaporefrågorna som finns kvar på Doharundans agenda. Men lika uppenbart som det är att frågorna inte var helt nya när de togs upp i Singapore 1996, lika tydligt är det att frågornas öde ännu inte är helt avgjort. Det lutar åt att det kommer att bli åtminstone *någonting* av handelsprocedurer, även om det kanske inte blir särskilt mycket, och även om det kommer att stå EU dyrt. Vad som blir resultatet av Dohaförhandlingarna återstår dock att se. I julipaketet finns till exempel en i mångas ögon relativt luddig formulering om tekniskt bistånd, vilken ger u-länderna ett guldsläge att fördröja implementeringen av ett slutgiltigt avtal om de inte anser sig få tillräckligt med stöd och resurser. Vissa befarrar därför att u-länderna ska utnyttja skrivningen för att helt slippa förenkla sina handelsprocedurer. Samtidigt har EU ett ess i rockärmen genom att man under ett sådant scenario kan hota med

<sup>308</sup> Allmänna rådets beslut den 31 juli 2004 om Doharundan – Preliminära svenska kommentarer, promemoria (Augusti 2004), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>309</sup> WTO-överenskommelsen välkomnas – Sammanställning av inkomna ambassadrappporter (Augusti 2004), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>310</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>311</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

att behålla sina exportsubventioner.<sup>312</sup> Spelet inom WTO fortsätter således, men de flesta är trots allt överens om att sannolikheten är liten att u-länderna kommer att backa i frågan om handelsprocedurer eftersom detta skulle dra igång en ond spiral som inte enbart riskerar att stjälpa Doharundan, utan i värsta fall hela WTO i dess nuvarande form.

Vad gäller de övriga tre frågorna verkar inte heller deras öde helt avgjort, även om särskilt investeringsfrågan i dagsläget är väldigt känslig. Många tror att det kan dröja 20-30 år innan diskussioner om ett internationellt investeringsavtal kan bli aktuella igen, men att frågan kommer att komma tillbaka är det få som tvivlar på.<sup>313</sup> Förr eller senare kommer både investeringar och de övriga två ”förlorade” frågorna att få sitt momentum. Den här typen av frågor lever alltid kvar, även om de för tillfället inte uttryckligen diskuteras inom WTO.

*”You tend to see for example calls for international disciplines, regulation, international cooperation on issues, be it investments, competition... they come and go like the water in the sea... sometimes more of an interest, sometimes less...”<sup>314</sup>*

---

<sup>312</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>313</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>314</sup> Tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

---

## 7 ANALYS

I nedanstående kapitel presenterar vi våra tolkningar av empirin utifrån uppsatsens teoretiska referensram. Analysen är strukturerad utifrån de två beslutsfaserna målformulering och förhandling. Respektive analysdel avslutas med en summering av förddiskussion.

---

### 7.1 Målformulering

EU:s gemensamma handelspolitik sägs formas i två olika sinsemellan beroende skeden – målformulering och förhandling.<sup>315</sup> I analysens första del ämnar vi främst avhandla målformuleringsfasen som omfattar samspelet mellan EU:s olika aktörer, och då främst kommissionen och EU:s medlemsländer. Målformuleringsprocessen kan i sin tur delas upp i två delar varav den första handlar om hur frågor når EU:s beslutsagenda, och den andra om hur en gemensam position formas. EU:s målformulering kan dock sägas utgöra en kontinuerlig process. Först måste kommissionen och medlemsländerna ta ställning till kommissionens förslag på förhandlingsmandat.<sup>316</sup> Efter det att rådet fattat beslut om mandatets utformning kan detta emellertid komma att förändras om medlemsländerna, genom ministerrådet, väljer att ge kommissionen tilläggsdirektiv under själva förhandlingsfasen.

#### 7.1.1 Agenda setting

Som vi tidigare har redogjort för går det enligt Kingdon nästan alltid att hitta en aktör, eller som mest ett par aktörer, som varit absolut centrala när det gäller att placera en policyfråga på den politiska dagordningen. Kingdon kallar dessa för policyentreprenörer. När det gäller frågan om en bred förhandlingsrunda är det tydligt att kommissionen fungerat som en sådan policyentreprenör när den strax efter att Sir Leon Brittan tillträtt som ny handelskommissionär, 1996 lanserade förslaget om att inleda en ny förhandlingsomgång i WTO. De flesta länder i medlemskretsen var emellertid relativt kyligt inställda till kommissionens förslag, och inte minst när det gällde vad som sedermera kom att kallas Singaporefrågorna var avståndet mellan medlemmarnas åsiktspositioner stort. Kommissionen var dock skicklig att utnyttja händelserna i problem-, policy- och politikströmmen till sin fördel.

I problemströmmen blev EU:s traditionellt defensiva hållning på jordbruksområdet avgörande för händelseutvecklingen. Att EU på grund av de utfästelser man gjort vid Uruguayrundans avslut skulle tvingas till framtida liberaliseringar av sin gemensamma jordbrukspolitik var ett förhållande som kom att definieras som ett problem. Få medlemsländer skulle acceptera att EU frångick reciprocitetsnormen i WTO och gjorde unilaterala eftergifter. Kommissionens lösning var att få till stånd en bred förhandlingsrunda med nya frågor som skulle bidra till ”balans” i förhandlingarna. Att EU skulle tvingas reformera CAP kan således ses som vad Kingdon beskriver som en *föväntad* öppning av ett policyfönster i problemströmmen.<sup>317</sup> Som vi kommer att visa nedan bidrog denna möjlighet till en smidig ihopkoppling av de tre strömmarna som gjorde att kommissionen kunde föra upp frågan om en bred förhandlingsrunda, inklusive ”pet proposals” som investeringar och konkurrens, på EU:s beslutsagenda.

---

<sup>315</sup> Jämför Woolcock 2002, s 79-86.

<sup>316</sup> För ytterligare information se kapitlet Formella beslutsprocesser.

<sup>317</sup> Kingdon 1995, s 201-205.

Policyförslag, alternativ och lösningar genereras i policyströmmen, där de kan flyta omkring under en längre tid innan de till slut väljs ut.<sup>318</sup> Det är tydligt att få av de frågor som föreslogs ingå i den nya förhandlingsrundan egentligen var nya områden. Singaporefrågorna hade exempelvis sedan länge stötts och blötts i diskussioner inom WTO:s föregångare GATT och till dels även behandlats inom andra fora. De hade dock haft svårt att vinna såväl allmän som politisk acceptans. När de nu uppmärksammades på nytt var det främst sydländerna som var negativa till att EU skulle ta nya handelspolitiska initiativ i de multilaterala förhandlingarna. Framställda som områden som skulle kunna bidra till att balans uppnåddes i framtida förhandlingar, var det emellertid betydligt lättare att få medlemsländer som Frankrike att acceptera frågorna. Samtidigt bidrog frågornas individuella meriter till att vinna stöd från mer frihandelsvänliga medlemsländer som Sverige och Storbritannien, vilka till och med drev på för att ytterligare områden skulle inkluderas.

När det gäller Singaporefrågorna påverkade även händelser i den politiska strömmen utvecklingen i en positiv riktning. Den nyttillträdde handelskommissionären Sir Leon Brittan och hans närmaste medarbetare, Robert Madelin, hade sina bakgrunder inom konkurrens- respektive investeringsfrågor. Det torde därför knappast vara en slump att dessa två nyckelpersoner prioriterade dessa två områden när de tillträdde sina positioner. Frågor kan enligt Kingdon nå agendan (här EU:s agenda) som ett resultat av att personer för med sig dem från ett område till ett annat, vilket tycks ha varit fallet med konkurrens- och investeringsfrågorna. Trots att avståndet mellan medlemmarnas åsiktspositioner i Singaporefrågorna var stort kunde samförstånd i de politiska diskussionerna senare uppnås. Detta genom att kommissionen lät mer protektionistiskt lagda länder förstå att Singaporefrågorna utgjorde spelbrickor som kunde bytas mot eventuella eftergifter inom jordbruket, medan man inför frihandelsvännerna samtidigt kunde trycka på frågornas individuella meriter. För Sveriges del kunde exempelvis de två frågorna offentlig upphandling och handelsprocedurer ses som lösningar på det upplevda problemet med korruption i världen. Att signalera olika budskap beroende på vilket medlemsland man kommunicerar med har visat sig vara en mycket framgångsrik strategi för att nå konsensus inom EU. Detta tillvägagångssätt kommer att behandlas mer utförligt i kommande kapitel.<sup>319</sup> Som vi visat tidigare var alla medlemsländer i slutändan för att EU skulle driva frågorna i WTO – fast av olika anledningar.

Det är tydligt att kommissionen varit den centrala aktören i processen som ledde fram till att EU började driva frågan om en bred förhandlingsrunda i WTO. Genom att definiera framtida jordbruksliberaliseringar som ett problem, utnyttja händelserna i politikströmmen och koppla samman dessa med sitt lösningsalternativ fick man till slut ett komplett paket av problem, politik och lösningar. Detta möjliggjorde att frågan om en bred förhandlingsrunda, inklusive Singaporefrågorna, kunde föras upp på EU:s agenda. Precis som Kingdon påpekar var detta inte ett slumpmässigt händelseförlopp, utan ett resultat av processer inom varje ström där kommissionens roll som policyentreprenör möjliggjorde sammankopplingen av strömmarna.<sup>320</sup>

Kommissionens motiv bakom sitt engagemang är också möjligt att identifiera och tycks till största delen bestå i en önskan att stärka sina maktbefogenheter under kommande multilaterala förhandlingar. Frustrerade över den ibland otydliga kompetensfördelningen mellan kommissionen och medlemsländerna, såg kommissionen bland annat investeringar

---

<sup>318</sup> Kingdon 1995, s 200f.

<sup>319</sup> Se United we stand, divided we fall – behovet av en gemensam position.

<sup>320</sup> Jämför Kingdon 1995, s 201ff.

som ett område där man hade en möjlighet att bakvägen utöka sin kompetens gentemot medlemsländerna. Det tycks således ha funnits ett starkt egenintresse bakom varför kommissionen varit beredd att investera stora resurser i utbyte mot att få upp nya frågor på EU:s agenda.<sup>321</sup> Sådana egenintressen kan tolkas i termer av tilläggsbetydelser, vilka enligt Sahlin-Andersson ofta spelar en avgörande roll för hur aktörer agerar i en fråga.<sup>322</sup>

Samtidigt är det fullt tänkbart att andra orsaker, som till exempel kommissionens uppgift att se till helheten och EU:s ekonomiska tillväxt, kan ha spelat roll i agerandet. Frågorna har erkänt starka meriter och har ansetts kunna skapa handelsvinster för alla inblandade parter, vilket kommissionen tycks ha varit relativt övertygad om. Det förefaller därför som om en kombination av olika motiv har spelat in och lett till att kommissionen anammat rollen som policyentreprenör.

### 7.1.2 United we stand, divided we fall – behovet av en gemensam position

Av empirin framgår vikten av att unionen kan uppträda enat och ”tala med en röst” i WTO-sammanhang för att skapa en så stark position som möjligt. Att det är viktigt att visa upp en enad front utåt för ökad legitimitet och inflytande har behandlats av bland annat Jutterström.<sup>323</sup> Det förefaller emellertid svårt att nå en gemensam position eftersom unionens medlemmar uppvisar relativt heterogena preferenser, ett vanligt problem enligt flera forskare.<sup>324</sup> Vid själva agendasettandet bidrog händelserna i problem-, policy- och politikströmmen till att frågan om en ny förhandlingsrunda och Singaporefrågorna till slut fick stöd i medlemskretsen. En positiv utveckling i strömmarna är emellertid inte tillräckligt för att en policyfråga ska nå beslutsagendan; en frågas förespråkare måste också vara en skicklig policyentreprenör som förstår sig på att utnyttja händelseutvecklingen till sin fördel. Utöver detta har kommissionen visat sig duktig på att agera strategiskt för att hantera medlemsländernas skilda viljor.

#### 7.1.2.1 Hantering av heterogenitet

Det förefaller vara just i hanteringen av medlemsländernas heterogena preferenser som kommissionen visat prov på sådan skicklighet. Som policyentreprenör har kommissionen i arbetet med att skapa konsensus bland medlemmarna strategiskt spelat på de olika nationernas intressen och på etablerade föreställningar.<sup>325</sup> Reciprocitetstänkandet genomsyrar såväl EU som WTO och att frångå normen om ömsesidiga eftergifter framstår som otänkbart för många av unionens medlemmar. Samtidigt kräver mer frihandelsvänliga medlemmar att EU driver frågor som kan backas upp med rationella argument. Kommissionen var dock duktig på att spela på båda dessa föreställningar i de interna diskussionerna, vilket förefaller ha varit en förutsättning för att nå samförstånd. Faktum är att den kanske vanligaste metoden för att hantera heterogena preferenser har varit att *acceptera* snarare än att *motverka* dem och en ofta oklart formulerad politik har möjliggjort för olika intressen att samexistera. Som Sahlin-Andersson tar upp kan ett oklart formulerat förslag vinna stöd i en situation av heterogena preferenser eftersom det öppnar upp för deltagare att läsa in sina egna aktörsspecifika intressen.<sup>326</sup> Oklarhet under dessa förutsättningar utgör således inte ett hinder, utan en möjlighet till samarbete. Detta är något som kommissionen tycks ha tagit fasta på och

---

<sup>321</sup> Jämför Kingdon 1995, s 204f.

<sup>322</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 68.

<sup>323</sup> Jutterström 2004, s 161. Se även Vifell 2002, s 90f och Jacobsson 2001, s 45.

<sup>324</sup> Jutterström 2004, Udehn 1996 och Jordan 1998.

<sup>325</sup> Jämför Jansson 1992, s 137 & 158.

<sup>326</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 64ff. Jämför Baier et al 1986 och Rombach 1993.

oklarhetsstrategin har man använt sig av både för att hantera de egna medlemsstaternas och, som vi senare ska redogöra för, de övriga WTO-ländernas motstånd mot den egna politiken.

Även sedan EU till synes enats om att driva frågan om en bred förhandlingsrunda, inklusive Singaporefrågorna, i WTO är det dock tydligt att kommissionen fört en ständig kamp för att få unionen att framstå som en enad aktör. Varje tecken på intern splittring riskerar att underminera EU:s förhandlingsposition och kommissionen förefaller ha använt sig av ett flertal metoder för att minimera medlemsländernas möjlighet att driva egna särintressen.

För det första underlättar kommissionens formellt sett starka ställning inom EU möjligheten för kommissionen att driva igenom sin position. Kommissionen har förslagsrätt vad gäller förhandlingsmandatet samtidigt som det är tydligt att medlemsländerna undviker att stöta sig i onödan med kommissionen annat än i de fall där det rör sig om "hjärtefrågor". Länder som intar en alltför aktiv roll i den gemensamma handelspolitiken riskerar att väcka irritation hos kommissionen vilket sällan tjänar deras syften. Dessutom inser de flesta medlemmar att man bör undvika att röja meningsskiljaktigheter under pågående förhandlingar. Vill man som medlemsland påverka bör detta göras i det tysta genom att kommunicera direkt med kommissionen så att denna sedan har en möjlighet att presentera förslaget som sitt eget. Att gå ut och hävda "äganderätt" till förslag om alternativa positioner är allt annat än välkommet.<sup>327</sup>

Kommissionen kan emellertid inte enbart förlita sig på sin starka ställning. Meningsskiljaktigheter kan uppstå och faran finns alltid att ett eller flera medlemsländer då signalerar sitt missnöje utåt. Som vi redogjort för i empirin har detta inträffat vid ett flertal tillfällen i förhandlingarna vilket kommissionen hanterat på olika sätt. Kompromisser tycks ha använts flitigt. Som en form av kompromiss nämner Jutterström principen om minsta gemensamma nämnare, vilken i EU:s fall skulle innebära att man bara har åsikter om sådant som medlemmarna kan enas om.<sup>328</sup> Detta skulle i praktiken innebära att EU endast kan befatta sig med ett mycket begränsat antal frågor. Kommissionen tycks dock ha använt sig av en motsatt taktik – istället för att minimera antalet punkter på agendan har man genom att föra upp frågan om en bred förhandlingsrunda närmast gjort dagordningen så omfattande som möjligt. Kanske hoppades kommissionen att på detta sätt minska risken för motstånd både internt inom EU och senare i WTO. Genom att göra "önskelistan" så lång som möjligt skulle alla WTO-länder – inklusive EU:s medlemsstater – få med åtminstone någon av sina prioriterade frågor, vilket skulle öka chanserna till ett brett stöd. Fler förhandlingsfrågor skulle också medge mer utrymme för parterna att under förhandlingarna agera enligt reciprocitetsnormen; liberaliseringar inom jordbruket skulle kunna kompenseras (eller undvikas) genom att EU fick igenom (eller inte fick igenom) en prioriterad fråga.

Att reciprocitetsnormen är påtaglig även inom de interna EU-diskussionerna ger också upphov till kompromisser. Medlemsländer förväntas bara driva "hjärtefrågor" och önskar ett medlemsland således att verkligen få gehör för sin position på ett prioriterat område förväntas man ge efter på mindre viktiga områden. Istället för att 25 medlemsländer ska söka en kompromiss i en viss fråga sker alltså jämkningen i flera fall *mellan* olika frågor. Kommissionen behöver således inte lägga sig mitt emellan medlemsländernas positioner<sup>329</sup> utan ser istället till att en balans uppstår på ett mer övergripande plan genom att en fråga byts mot en annan. Denna byteshandel ligger i linje med Kingdons slutsats att konsensus i den

---

<sup>327</sup> Bland annat tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>328</sup> Jutterström 2004, s 167. Jämför Jordan 1998, s 58.

<sup>329</sup> Jämför Jutterström 2004, s 167.

politiska strömmen främst nås genom köpslående.<sup>330</sup> Det är viktigt att i sammanhanget påpeka att denna kohandel inte ens behöver ske mellan frågor inom samma politiska sfär; ett EU-land som ger med sig i en handelspolitisk fråga kan kompenseras på ett helt annat policyområde.

Jutterström tar även upp informellt förtryck av åsiktsminoriteter som ett sätt att hantera heterogena preferenser. Två exempel på sådant förtryck är oförankrad påverkan och sent utlämnande av information.<sup>331</sup> Dessa strategier tycks även ha använts av kommissionen i dialogen med EU:s medlemsländer under det att förhandlingarna pågått i WTO. Lamys oväntade erbjudande under sista dagen vid Cancún-mötet att släppa två av Singaporefrågorna kan ses som ett exempel på hur interna minoritetsintressen hanterades genom oförankrad påverkan. Inte alla medlemsländer ansåg att kommissionens förhandlingsmandat medgav möjligheten till att göra ett sådant erbjudande och kanske var Lamys utspel därför ett försök att kringgå Frankrikes krav på ett rådsbeslut i frågan. När rådet sammankallades var det ju för sent att ändra sig; Lamy hade släppt två av frågorna och konferensen hade blåsts av. Det blev sedan svårt att framöver hävda att erbjudandet inte längre gällde. Vad gäller informellt förtryck torde Lamy/Fischler-brevet som skickades ut våren 2004 till WTO:s medlemmar vara det bästa exemplet. Frankrike tillsammans med vissa allierade EU-länder motsatte sig fortfarande vid denna tidpunkt en flexiblare hållning i Singaporefrågorna. Att brevet dessutom signalerade att EU var villigt att göra eftergifter inom jordbruket skapade ytterligare uppståndelse bland fransmännen. Eftersom brevet distribuerades till medlemskretsen endast två dagar innan det nådde övriga WTO-medlemmar var det vissa som ansåg att tiden var för knapp för att hinna sätta sig in i brevet innehåll. Frankrike hann inte heller ta upp frågan huruvida agerandet föll inom ramen för kommissionens förhandlingsmandat för vidare diskussion innan dess innehåll blev känt för omvärlden. Och åter igen visste alla att det skulle bli svårt för EU att dra tillbaka ett lagt bud.

När det gäller att motverka heterogena preferenser inom EU förefaller i slutändan användandet av oklarhet vara den strategi som visat sig mest effektiv.<sup>332</sup> Kommissionens strategiska användning av oklarhet var inte bara ett centralt element vid själva agendaskapandet utan har också haft stor betydelse för att motverka intern splittring under de efterföljande förhandlingarna i WTO. Ett sådant exempel är de luftigt formulerade oktoberslutsatserna från 1999, vilka sedan mer eller mindre oförändrade kom att utgöra kommissionens förhandlingsmandat från Seattlekonferensen och framåt. Ett otydligt formulerat förslag till mandat tros öka chanserna till ett godkännande från EU:s medlemsländers sida eftersom dessa kan tolka in lite vad de önskar i texten. Oklara formuleringar i mandatet skapar dessutom flexibilitet inför framtiden. Ett luftigt formulerat mandat ger kommissionen större manöverutrymme när det gäller att tolka EU:s målsättningar i de multilaterala förhandlingarna och är således något som kommissionen eftersträvar. Kommissionen hävdar att denna flexibilitet ökar chansen för att EU ska få ut det mesta av förhandlingssituationen eftersom det gör det möjligt att anpassa sig efter andra WTO-medlemmars viljor. Den som specificerar för hårt riskerar att få gå hem tomhänt.<sup>333</sup> Även om det formellt sett finns en möjlighet för ministerrådet att utfärda tilläggsdirektiv i en situation av olika uppfattningar om vad mandatet tillåter, är det tydligt att de elastiska formuleringarna i oktoberslutsatserna i praktiken stärkt kommissionens handlingsutrymme gentemot medlemskretsen. Kommissionens starka position i de interna diskussionerna ger den tolkningsföreträde gentemot medlemsländerna. Utan att det gjordes några direkta förändringar

---

<sup>330</sup> Kingdon 1995, s 198f.

<sup>331</sup> Jutterström 2004, s 167f.

<sup>332</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 64ff. Se även Baier et al 1986 och Rombach 1993.

<sup>333</sup> Jämför liknelse med mjölkinköp gjord av tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-09.

i förhandlingsmandatet gick kommissionen från att driva de fyra Singaporefrågorna som ett oskiljaktigt paket till att aktivt bara driva en av frågorna. Visserligen protesterade några av medlemsländerna, men bland annat på grund av de strategier, som faller under informellt förtryck av åsiktsminoriteter, som användes kunde dessa länder effektivt manövreras ut. Detta är ytterligare ett tecken på hur stort inflytande kommissionen har över EU:s handelspolitiska beslut och position.

### **7.1.3 Kommissionen, en skicklig spelare på hemmaplan**

För att sammanfatta ovanstående diskussion kan det sägas att kommissionen är en ytterst skicklig aktör när det gäller att strategiskt utnyttja strukturerna i de EU-interna beslutsprocesserna till sin fördel och därigenom vinna inflytande över EU:s gemensamma handelspolitik. Detta gäller vid såväl själva agendaskapandet som under de efterföljande förhandlingarna i WTO. De flesta strategier som använts förefaller syfta till att stärka kommissionens inflytande gentemot medlemsländerna, vilket i sin tur ökar kommissionens handlingsutrymme i de multilaterala förhandlingarna. Kommissionen kan således sägas vara driven av ett egenintresse, men detta egenintresse är i sin tur kopplat till en för-givet-tagen föreställning om att det är viktigt att tala med en röst om EU ska kunna påverka på ett internationellt plan.<sup>334</sup> Denna föreställning tycks också delas av de flesta länderna i medlemskretsen vilka för det mesta undviker att offentligt markera eventuellt missnöje med kommissionens agerande eftersom detta oundvikligen kommer leda till att EU visar upp tecken på intern splittring gentemot omvärlden. Detta kan i sin tur förklara varför protesterna har varit förhållandevis få när kommissionen anpassat EU:s handelspolitiska position efter förhandlingarnas växlingar. Kommissionen har haft stor påverkan på EU:s handelspolitik internt gentemot EU:s medlemsländer. I WTO-förhandlingarna har emellertid kommissionen kommit att inta en mer flexibel hållning. I fallet med Singaporefrågorna kom därför omvärldens motstånd mot frågorna att, via kommissionens agerande, ha en större påverkan på EU:s position än EU-ländernas egna åsikter. Detta kommer att behandlas i följande analysdel.

## **7.2 Förhandling**

För att förstå vad som påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik måste vi också studera förhandlingsfasen. Det räcker inte att, som i vissa EU-interna frågor, endast EU:s egna aktörer kommer överens. Handelspolitiken påverkas av interaktionen med omvärlden och man skulle kunna säga att det slutgiltiga beslutet om formen på EU:s gemensamma handelspolitik tas först i och med rådets ratificering av kommissionens förhandlingsresultat.<sup>335</sup> Att en sådan ratificering mest kommit att bli en formalitet innebär att målformuleringen tillsammans med förhandlingsfasen spelar en avgörande roll för besluten om EU:s gemensamma handelspolitik. Med förhandling menas här interaktionen mellan EU, företräd av kommissionen, och övriga WTO-länder. Precis som målformuleringen pågår förhandlingsfasen kontinuerligt. Singaporefrågorna har till exempel inte bara debatterats inom ramen för WTO, utan även i andra fora redan innan WTO:s existens.

### **7.2.1 Heterogena preferenser**

Även i WTO förekommer heterogena preferenser, där olika länder agerar utifrån sina aktörsspecifika intressen.<sup>336</sup> Under förhandlingarna har de stora konflikterna främst uppstått mellan nord- och sydländer, vilket i detta fall i princip betyder i-länder och u-länder. På senare tid har motsättningarna dessutom accentuerats genom NGOs och medias ökade

<sup>334</sup> Jutterström 2004, s 161. Se även Vifell 2002, s 90f och Jacobsson 2001, s 45.

<sup>335</sup> Jämför kapitlet Formella beslutsprocesser.

<sup>336</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989.

engagemang i handelspolitiken. En vanlig kritik som riktats mot EU och andra rika länder är att de på u-ländernas bekostnad dikterat handelspolitiken i en skyddad klubb.<sup>337</sup> EU har lyfts fram som en aktör som främst är ute efter att skydda sina egna intressen på det känsliga jordbruksområdet. Singaporefrågornas motståndare, det vill säga u-länderna, sägs i sin tur ibland agera utifrån målet att vinna ökat tillträde till de rika ländernas marknader. Dessutom vill u-länderna undvika att nya frågor diskuteras innan de hunnit implementera resultaten från tidigare förhandlingar. Eftersom det i WTO handlar om att komma överens om *gemensamma* regler som gäller för alla medlemmar skapar heterogenitet, precis som i EU, problem även på ett multilateralt plan. Länderna måste kunna komma överens för att förhandlingarna ska kunna föras framåt, och ju större klyftor mellan de olika ländernas positioner, desto större risk för att det slutgiltiga resultatet blir urvattnat.

I fallet med Singaporefrågorna har diskussionerna främst syftat till att få till stånd en gemensam agenda. Det som WTO-länderna försökt enas om är därför vilka frågor som ska ingå i framtida förhandlingar om ett gemensamt regelverk. Substansförhandlingarna har legat långt fram i tiden.

### **7.2.2 EU får upp Singaporefrågorna på WTO:s agenda**

Inom handelspolitiken är kommissionens uppgift att tillvarata unionens gemensamma ekonomiska och politiska intressen. I WTO-förhandlingarna har detta inneburit att kommissionen försökt påverka WTO:s agenda i en för EU gynnsam riktning. Efter att frågan om en bred förhandlingsrunda placerats på EU:s politiska dagordning stötte kommissionen dock på stort motstånd i förhandlingsfasen i WTO. Trots att EU är den ekonomiskt viktigaste aktören och dessutom tagit över USA:s ledarroll i WTO har unionen haft svårt att övertyga andra WTO-länder om Singaporefrågornas förträfflighet. Vid själva agendasättandet i WTO agerade dock kommissionen återigen policyentreprenör<sup>338</sup> och var duktig på att ta tillvara tillfälligheter för att påverka WTO:s dagordning.

Vad gäller policyströmmen hade som påpekats merparten av de frågor som föreslogs ingå i en ny förhandlingsrunda diskuterats sedan länge i olika multilaterala sammanhang, och över tiden tagit nya former och kombinationer. Innan frågorna hamnade på Doharundans agenda såg det emellertid relativt mörkt ut. Redan i Singapore hade ett visst motstånd mot Singaporefrågorna och andra nya förhandlingsområden kunnat skönjas. I och med misslyckandet i MAI-diskussionerna ökade dessutom u-ländernas motstånd mot särskilt investeringsfrågan. I Seattle resulterade sedan den starka politiseringen mellan i- och u-länder i att förhandlingarna bröt samman. U-länderna visade en stark motvilja mot att förhandlingar i nya frågor skulle inledas och därmed också mot tanken på att dra igång en bred runda. Sammanfattningsvis kan sägas att bristande acceptans för rundan hos vissa av WTO:s deltagare gjorde att utvecklingen i policyströmmen försvårade för EU att få igenom sin position.

Efter att MAI-förhandlingarna föll samman har WTO i allt större utsträckning dragit till sig allmänhetens uppmärksamhet, vilket inte minst märkts genom ett ökat engagemang från NGOs och media. Dessa ställde sig snabbt på u-ländernas sida. Till skillnad mot den relativt lugna Singaporekonferensen några år tidigare, resulterade det civila samhällets nyväckta intresse för handelspolitik och WTO i våldsamma protestaktioner i Seattle vilka bidrog till att

---

<sup>337</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>338</sup> Kingdon 1995.

mötet avbröts. Den allmänna opinionen, vilken enligt Kingdon utgör en del av politikströmmen, kan därmed också sägas ha verkat till Singaporefrågornas nackdel.

Att EU, trots ofördelaktiga tendenser i såväl policy- som politikströmmen, till slut ändå lyckades få med skrivningar om alla fyra Singaporefrågorna i Dohadeklarationen kan förklaras genom en händelse som öppnade ett tillfälligt ”window of opportunity” i problemströmmen. Det finns dock en avgörande skillnad mot hur frågorna kom upp på EU:s politiska dagordning. När frågan om en bred förhandlingsrunda diskuterades internt inom EU var det de *förväntade* framtida förhandlingarna om jordbruksfrågor som öppnade ett policyfönster i problemströmmen. I Doha var det de högst *oväntade* terrorattackerna den 11 september 2001 som möjliggjorde för EU att vinna stöd för sin position i WTO. I den anda av samförstånd som präglade tiden efter 9/11 kunde en ny förhandlingsrunda presenteras som en, åtminstone partiell, lösning på en förestående global recession. Genom handel och ökat samarbete skulle världsekonomin få en skjuts. Samtidigt var det i dessa dystra tider viktigare än någonsin att visa att länderna hade förmåga att komma överens. Paradoxalt nog kom därför denna tragedi att utgöra en möjlighet att föra upp kontroversiella frågor på WTO:s agenda, vilka annars kanske aldrig vunnit acceptans.

I likhet med Kingdons slutsats är det tydligt att alternativ och lösningar inte alltid genereras först efter det att agendan har satts.<sup>339</sup> Både internt inom EU och i diskussionerna i WTO har kommissionens favoritlösning (en bred förhandlingsrunda med nya frågor) föregått de problem (framtida jordbruksförhandlingar och global recession) som den kopplats samman med. Med andra ord är det tydligt att kommissionen i egenskap av policyentreprenör varit ytterst skicklig att utnyttja händelser i de olika strömmarna i sina ansträngningar att sammanföra strömmarna till kompletta paket; problem har kopplats till lösningar, och partiella paket till politiska händelser. Dessa processer utgör därför en förklaring till varför frågan om en bred förhandlingsrunda, inklusive de kontroversiella Singaporefrågorna, till slut lyckades nå både EU:s och WTO:s agenda.

Att kommissionen sedan fortsatt att utnyttja utvecklingen i de olika strömmarna märks också inför julimötet 2004. Efter ett ministermöte i februari mellan EU, Afrika och USA trodde sig kommissionen se en möjlighet att återuppliva Dohaförhandlingarna. Det var dock viktigt att agera snabbt eftersom ”fönstret nog bara var öppet till augusti”.<sup>340</sup> Det kommande amerikanska presidentvalet, utvidgningen av EU samt att dessa två aktörer förväntades byta ut sina handelspolitiska företrädare i WTO skulle kunna beröva Doharundan dess ”politiska momentum”.<sup>341</sup> Detta kan ses som förväntade förändringar i politikströmmen vilka man trodde skulle få betydelse för den handelspolitiska dagordningen i WTO.

Sammanfattningsvis förefaller agendaskapandet såväl i EU som i WTO i stor utsträckning påverkas av tillfälliga händelser som öppnar för aktörer som är skickliga nog att utnyttja möjligheterna till sin fördel. I samband med att julipaketet antogs 2004 blev tre av de fyra Singaporefrågorna åter förpassade till den ”primeval soup” i policyströmmen som Kingdon talar om.<sup>342</sup> Kanske dröjer det nu många år innan de åter blir uppmärksammade, men inom

---

<sup>339</sup> Kingdon 1995, s 205ff.

<sup>340</sup> Rapport från 133-kommitténs möte (titulär, informellt möte i Dublin 2004-02-20), Stockholm: Utrikesdepartementet.

<sup>341</sup> de Jonquières, Ministers vow to overcome obstacles to Doha, *Financial Times* 2004-05-03.

<sup>342</sup> Kingdon 1995, s 200.

kommissionen tycks man övertygade om att dessa frågor en dag åter ska få sitt momentum. Och kanske är kommissionen då ännu en gång beredd att agera policyentreprenör.<sup>343</sup>

### 7.2.3 Det strategiska spelet

När det gäller EU:s arbete med att få upp frågan om en bred förhandlingsrunda på WTO:s dagordning är det tydligt att 9/11 möjliggjorde en stark koppling mellan problem- och policyströmmarna. Oavsett om problem uppmärksammas eller policyförslag utvecklas verkar dock processerna i politikströmmen enligt sina egna regler och sin egen dynamik.<sup>344</sup> Vid ministermötet i Doha innebar detta att den möjlighet som terrorattackerna öppnat i problemströmmen inte ensam var en tillräckligt stark faktor för att EU skulle få med Singaporefrågorna i WTO. Konsensus bland deltagarna i politikströmmen var nödvändig för att problem, lösningar och politik skulle kunna kopplas samman till ett komplett paket. Motståndet mot Singaporefrågorna hade visserligen mjukats upp i Doha, men vid mötets början rådde ännu inte enighet bland deltagarna. Så länge det fanns några länder som var emot Singaporefrågorna kunde dessa länder effektivt utöva veto och några u-länder med Indien i spetsen hotade att stjälpas hela rundan om Singaporefrågorna inkluderades bland förhandlingsfrågorna. Även om de flesta deltagare var för Singaporefrågorna innebar alltså den konsensusregel som råder i WTO att det inte gick att förlita sig på en majoritet – *samtliga* WTO-länder var tvungna att ställa sig bakom Singaporefrågorna. Avsaknaden av hierarki som organisationsprincip försvårade hantering av meningsskiljaktigheter.<sup>345</sup> Så länge avståndet mellan medlemsländernas positioner inte gick att överbrygga riskerade konferensen att sluta i samma debacle som ministermötet i Seattle två år tidigare. I Doha lyckades emellertid kommissionen utnyttja både ”spelets handlingslogik”<sup>346</sup> såväl som oklarhet som strategier för att manövrera ut motståndet. Vana vid att hantera heterogena preferenser hos medlemskretsen i EU förefaller således kommissionen att gå tillväga på ett likartat sätt för att skapa samförstånd på ett externt plan.

#### 7.2.3.1 Reciprocitetsnormen och utnyttjandet av det för-givet-tagna

Mot bakgrund av ovanstående resonemang tycks kommissionen ha sett de handelspolitiska beslutsprocesserna i WTO som ett ”strategiskt spel”. Detta har, som vi belyst, också påverkat utformningen på EU:s politik. Utifrån Janssons teorier kan kommissionen i WTO sägas ha utnyttjat för-givet-tagna föreställningar om hur aktörer bör uppträda för att försöka driva igenom sin linje. Till skillnad från många andra sammanhang har det emellertid inte varit normen om rationalitet som historiskt sett varit den förhärskande riktlinjen att handla efter i WTO; en policyfrågas starka meriter är inte alltid en garanti för att den vinner stöd. I överensstämmelse med de regler som gäller i politikströmmen förväntas istället deltagarna att under förhandlingarna köpslå och byta eftergifter med varandra i ett försök att nå konsensus.<sup>347</sup> Eftersom denna reciprocitetslogik även är vanlig inom EU har kommissionen blivit ytterst skicklig att spela efter dessa regler. Det är kanske därför inte så underligt att kommissionen har valt denna strategi inom WTO.

I Doha lyckades så kommissionen till slut manövrera ut en del av motståndet genom att erbjuda ACP-länderna ett förmånligt preferensavtal mot att de stödde att Singaporefrågorna inkluderades i deklARATIONEN.<sup>348</sup> Dessutom förefaller kommissionen att av taktiska skäl ibland

<sup>343</sup> Jämför citat av tjänsteman 2, kommissionen 2004-11-19.

<sup>344</sup> Kingdon 1995, s 17.

<sup>345</sup> Jämför Jutterström 2004, s 160 & 166.

<sup>346</sup> Jansson 1992, s 137 & 158.

<sup>347</sup> Jämför Kingdon 1995, s 198f.

<sup>348</sup> Tjänsteman 7, UD-IH 2004-12-08.

medvetet ha signalerat till vissa WTO-länder att Singaporefrågorna utgjorde spelbrickor att byta mot eftergifter på jordbruksområdet.<sup>349</sup> Som vi nämnt tidigare fyllde ett sådant agerande också den dubbla funktionen att kommissionen fick med sig vissa av EU:s medlemsländer eftersom EU då klargjort att man inte accepterade unilaterala eftergifter.

Samtidigt tycks det ha varit svårt att frånga den här typen av taktiska överväganden så länge som ”ge-och-ta”-logiken genomsyrade såväl WTO som EU. I såväl Cancún som under perioden som följde därefter visade kommissionen prov på större flexibilitet gentemot EU:s förhandlingspartners. Detta väckte som nämnts dock protester från den egna medlemskretsen. Lamy anklagades för att i onödan ha ”spelat bort” två förhandlingskort genom att släppa två av Singaporefrågorna i Cancún och när Lamy/Fischler-brevet följande vår sändes ut klagade Frankrike högt över dess ”obalanserade” innehåll. Kommissionen var i det sistnämnda fallet dock inte sen med att påpeka att de eftergifter man nu erbjudit var villkorade – de sydeuropeiska jordbruksproducenterna skulle inte behöva ”betala” utan att de fick något tillbaka. I sammanhanget kan det vara värt att notera att även de mer frihandelsvänliga nordländerna har formats av reciprocitetsnormen. Trots att dessa medlemsländer helst ser att EU driver frågor med starka meriter är det ju, som en respondent uttryckte det, ”lätt att vara generös på någon annans (läs sydländernas) bekostnad”.<sup>350</sup> Detta synsätt implicerar att även nordländerna många gånger förväntar sig att EU:s förhandlingspartners gör eftergifter så att balans uppnås.

### **7.2.3.2 Oklarhetens strategi**

Som behandlats tidigare har kommissionens oklara motiv bakom frågorna medgett att den egna medlemskretsen har kunnat tolka in sina aktörsspecifika intressen till varför EU drivit frågorna i WTO. Men kommissionen har också använt sig av en oklarhetsstrategi gentemot EU:s förhandlingspartners i WTO. När frågorna först började diskuteras i WTO i samband med ministerkonferensen i Singapore tycks det faktum att substansförhandlingar låg så långt fram i tiden ha varit en orsak till varför de nya frågorna inte möttes av så stort motstånd. EU lyckades då få till skrivningar på alla fyra områdena. Kanske väntade de kritiker som ändå fanns på att få något mer konkret att reagera emot. Att skrivningarna i sig var luddigt formulerade gjorde det också svårt att uttyda det faktum att det för vissa länder kunde bli ganska tungt att implementera frågorna om en överenskommelse nåddes i framtiden. Oklarhet i betydelsen ”icke-klart ännu” förefaller alltså ha bidragit till att kritiken sköts på framtiden.<sup>351</sup>

I Doha var oklarhet ett viktigt element i processen som ledde fram till att deklARATIONEN till slut antogs. EU förefaller inte ha haft något liknande erbjudande till Indien som det preferensavtal man lyckats köpa med ACP-ländernas stöd i Singaporefrågorna för. Efter utdragna diskussioner lades så istället skrivningarna till om att beslut i Singaporefrågorna skulle tas med ”explicit konsensus” vid efterföljande ministermöte, och Indien kunde som sista land acceptera deklARATIONEN. Den exakta innebörden av ett sådant tillägg, i en organisation där alla förhandlingar ändå bygger på en konsensusregel, tycks dock ingen ha varit riktigt säker på. De flesta deltagare var emellertid nöjda. Singaporefrågornas förespråkare tycks ha varit säkra på att frågorna en gång för alla skulle vara inkluderade inom ramen för Doharundan, medan motståndarna kunde vara belåtna med att substansförhandlingar återigen skjutits på framtiden. Beroende på vilken position länderna intog tycks skrivningarna med andra ord antingen ansetts ha öka eller minska sannolikheten för att frågorna en gång skulle behöva förhandlas. Detta kan i sin tur åter ses som ett tecken på

<sup>349</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>350</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>351</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 70f.

hur oklarhet öppnar upp tolkningsmöjligheter för deltagarna att läsa in sina aktörsspecifika intressen.

Efter att Singaporefrågorna hade inkluderats i Dohadeklarationen intensifierades kritiken mot dem. Oklarhet fortsatte att vara ett centralt element i de strategier som kommissionen använde sig av för att hantera detta motstånd. Detta är kanske som mest tydligt under perioden som följde efter misslyckandet i Cancún. Nu användes emellertid oklarhet på ett annat sätt än tidigare. Under Dohakonferensen kan oklara formuleringar sägas ha använts som ett sätt att få motståndarna att acceptera att Singaporefrågorna inkluderades i ministerdeklarationen. Efter Cancún tycks oklarhet istället ha använts som ett sätt för kommissionen att känna av vad som var möjligt eller inte att få med när EU:s framtida position i frågorna utformades. Kanske kan man därför säga att medan oklarhet i Doha användes för att få övriga WTO-medlemmar att acceptera EU:s *fastlagda* position i Singaporefrågorna, användes oklarhetsstrategin efter Cancún för att successivt *fastlägga* hur EU skulle förhålla sig till förhandlingsparternas viljor.

Under den period av förvirring angående EU:s position i frågorna som följde efter Cancún kunde kommissionen sprida oklara bud till dess man visste mer om övriga deltagares prioriteringar.<sup>352</sup> Det var viktigt att inte underskatta motparternas motstånd ännu en gång. Kommissionen släppte olika "testballonger" med alternativa, ibland motsägelsefulla, alternativ för att skaffa sig information om övriga WTO-länders inställning. Att experimentera med olika idéers mottaglighet och sedan revidera sitt förslag efter omvärldens reaktioner beskrivs av Kingdon som en konst som policyentreprenörer skickligt behärskar i policyströmmen.<sup>353</sup> På detta sätt hoppades troligen kommissionen kunna utforma en politik som hade större möjlighet att vinna acceptans i WTO-kretsen. Istället för att försöka förändra omgivningen, bestod arbetet i att reaktivt försöka hantera krav från denna.<sup>354</sup> En oklarhetsstrategi underlättade dessutom för kommissionen att gradvis inta en mer flexibel hållning gentemot omvärlden utan att väcka alltför stora protester i den egna medlemskretsen. Så länge kommissionen endast föreföll experimentera med olika förslag var det ju svårt för EU-medlemmarna att ha något konkret att reagera emot.<sup>355</sup> Tillsammans med de strategier kommissionen samtidigt använde för att hålla medlemmar som Frankrike i schack, kunde kommissionen därför steg för steg förändra EU:s position i Singaporefrågorna, utan att medlemmarna fick någon egentlig chans att förhindra utvecklingen.

I takt med att omvärldens motstånd mot Singaporefrågorna växte, gick alltså kommissionen från att ha fört en relativt proaktiv politik till att inta en mer reaktiv hållning. I följande avsnitt behandlas några av de faktorer som kan förklara att EU till slut föll för trycket.

#### **7.2.4 Från proaktiv till reaktiv**

I och med Uruguayrundan skedde ett tronskifte där EU alltmer kom att inta en proaktiv hållning i den multilaterala handelspolitiken och så småningom axla USA:s traditionella ledarroll. EU var en av de viktigaste initiativtagarna till WTO och var den drivande aktören bakom Doharundan. EU var till en början mycket framgångsrik i att få igenom sin vilja i WTO. I och med att ministerdeklarationen antogs i Doha hade både EU:s förslag på en bred förhandlingsrunda och de kontroversiella Singaporefrågorna hamnat på WTO:s dagordning. Med tiden tvingades dock kommissionen, och i förlängningen EU, att ge vika för det tilltagande motståndet mot Singaporefrågorna. EU kom att inta en mer reaktiv hållning där

<sup>352</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 141f och "testballonger" i Kingdon 1995.

<sup>353</sup> Kingdon 1995.

<sup>354</sup> Jämför Jacobsson 2001, s 13 och Jacobsson 2000, s 29.

<sup>355</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, 70f.

unionens handelspolitiska beslut, strategier och positioner skapades i utbyte med omvärlden.<sup>356</sup> Trots att EU fått till stånd skrivningar om samtliga fyra Singaporefrågor i Dohadeklarationen tvingades unionen släppa två områden i Cancún, och i julipaketet hade ytterligare en fråga fallit bort. Kvar fanns bara handelsprocedurer, en av de minst kontroversiella frågorna. Sammanfattningsvis har EU, trots att kommissionen varit en skicklig strategisk spelare, fått anpassa sin handelspolitik efter omvärldens kritik och krav.

Som bland andra Meyer, Jacobsson och Vifell lyfter fram spelar globalisering en avgörande roll för regelskapandet i världen. EU har i sådana sammanhang lyfts fram som en inflytelserik aktör. I fallet med Singaporefrågorna kan man emellertid ifrågasätta EU:s inflytande på WTO:s regelsättande. Det är tydligt att externa aktörer såsom andra länder, frivilligorganisationer och media har spelat en avgörande roll för EU:s handelspolitiska beslut.<sup>357</sup> Såväl kommissionens strategier som handlande har begränsats av, och formats i, interaktion med omvärlden.<sup>358</sup> EU styrs inte bara av omgivningen i den mån unionen måste följa internationella avtal och regleringar. Också i själva utformandet av dessa regler är man beroende av externa aktörer. Vifell hävdar att en stats relativa maktposition påverkar dess inflytande över det internationella regelskapandet.<sup>359</sup> Att EU under den aktuella perioden haft sin starkaste position i WTO någonsin har emellertid inte spelat så stor roll när det gäller Singaporefrågorna. Att EU kommit att bli den i ekonomiska termer viktigaste aktören i WTO och dessutom aktivt valt att ta över rollen som ledare i världshandelspolitiken har inte garanterat immunitet mot externt tryck. Detta kan förklaras med ett antal faktorer.

#### **7.2.4.1 Behovet av legitimitet**

För att förstå varför besluten om EU:s gemensamma handelspolitik i Singaporefrågorna kommit att påverkas av externa aktörer såsom u-länder, NGOs och media måste vi förstå vad kritiken faktiskt riktades mot. Singaporefrågorna var kontroversiella redan när EU lanserade dem i WTO i mitten på 1990-talet. Motståndet mot Singaporefrågorna var vid denna tidpunkt fragmenterat, men kom snart att hårdna. U-länderna fick allt större stöd av NGOs och media som målade ut EU och andra i-länder som illvilliga aktörer, ointresserade av u-ländernas intressen.<sup>360</sup>

Det var emellertid inte Singaporefrågornas sakinhåll som kritiserades – u-länderna och NGOs sägs till stor del ha varit ointresserade av frågornas substans.<sup>361</sup> Istället var det EU:s motiv bakom Singaporefrågorna och sättet som de hanterades på som kritiserades. Det hela började med att EU och andra i-länder efter misslyckandet med MAI fick hård kritik för att inte tillvarata u-ländernas intressen. Kritik framfördes också mot bristen på transparens i WTO-förhandlingarna. Detta resulterade i att WTO-deltagarna delvis ökade insynen i de handelspolitiska diskussionerna. NGOs och andra representanter för det civila samhället tilläts till exempel sitta med som observatörer under vissa delar av förhandlingarna. Detta minskade emellertid inte uppfattningen att den rika världens handelspolitik var djupt orättvis mot de fattigare länderna. I synnerhet EU:s handelspolitik kom att framhållas som illegitim och unionens jordbrukspolitik stod därför i skottlinjen. Kritiken mot EU och andra i-länder kulminerade genom protestaktionerna i Seattle som var en klar manifestering mot vad som uppfattades som oacceptabel handelspolitik från västvärldens sida. EU anklagades för att

<sup>356</sup> Jämför Jacobsson 2000, s 3.

<sup>357</sup> Jämför Jacobsson 2000, s 2 & 26f och Vifell 2002.

<sup>358</sup> Jämför Jacobsson 2000, s 3.

<sup>359</sup> Jämför Vifell 2002, s 6.

<sup>360</sup> Tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

<sup>361</sup> Bland annat tjänsteman 1, kommerskollegium 2004-11-09.

använda Singaporefrågorna som spelbrickor att byta mot eftergifter inom jordbruket. Sådana taktiska motiv var inte längre legitima. Den merkantilistiska reciprocitetsnormen som traditionellt dominerat WTO och EU sågs inte med blida ögon av NGOs och media som nu fått upp intresset för handelspolitiska frågor. Dessa visade liten förståelse för logiken bakom det faktum att aktörer i WTO föreföll driva frågor endast i syfte att byta dem mot eftergifter på andra områden. Istället ställdes krav på frågor med egna meriter och rationella motiv. Avsaknaden av ekonomiskt rationella motiv bakom Singaporefrågorna – särskilt när det gällde den kontroversiella investeringsfrågan – förstärkte intrycket av att de bara var spelbrickor, även om kommissionen försökte hävda det motsatta. Den förhärskande reciprocitetsnormen i WTO hade i och med ökad uppmärksamhet från omvärlden därmed fått konkurrens av rationalitetsnormen.

U-länderna var inte sena att dra fördel av denna utveckling och ställde krav på kostnadsberäkningar och undersökning av konsekvenser av Singaporefrågorna.<sup>362</sup> Till skillnad mot tidigare sågs avsteg från rationellt beslutsfattande som illegitimt.<sup>363</sup> Att kräva mer rationalitet i processen tycks också ha blivit ett sätt att misskreditera och motverka Singaporefrågorna.<sup>364</sup> Vissa hävdade till och med att EU egentligen drev Singaporefrågorna som ett sätt att helt slippa undan liberaliseringar av CAP, vilket sågs som ytterligare ett tecken på unionens ovilja att ta hänsyn till u-ländernas intressen. Sammanfattningsvis kan sägas att kritiken inte främst varit riktad mot Singaporefrågorna som förhandlingsområden i sig. Det var snarare EU:s motiv bakom frågorna som med tiden kom att ifrågasättas. Detta resulterade i sin tur i en förtroendekris för unionen.

När Lamy sedan släppte två av Singaporefrågorna i Cancún var detta inte ett resultat av ett ”rationellt beslutsförfarande”. Beslutet berodde inte på att unionens preferenser ändrats eller att ny information om frågornas konsekvenser kommit till EU:s kännedom.<sup>365</sup> Beslutet tycks istället ha varit ett resultat av externt tryck och legitimitetssökande.<sup>366</sup> Det är uppenbart att EU:s anseende inom handelspolitiken varit starkt kopplat till unionens förmåga att föra förhandlingarna framåt. Redan inför Singapore tycks det ha funnits en oro för att inte lyckas hantera denna ledarroll. Att Singaporekonferensen blev framgångsrik var av stor politisk betydelse för EU. Också inför Doha framkommer EU:s behov av att framstå som en skicklig ledare i de multilaterala handelsförhandlingarna. När kritiken mot EU hårdnade, samtidigt som stödet från den gamla bundsförvanten USA alltmer avtog, blev det svårt för kommissionen att behålla sin hårda linje i Singaporefrågorna. Inom kommissionen insåg man till slut att det var viktigt att EU inte uppfattades som en ”omedgörlig och impopulär förhandlingspartner”.<sup>367</sup> Lamy/Fischler-brevet kan därför ses som ett försök att återupprätta EU:s legitimitet inom handelspolitiken. Kommissionen hade tröttnat på att EU ständigt utmålades som den protektionistiska boven i WTO och genom brevet fick EU ett övertag i imagespelet mot USA.<sup>368</sup> Bilden av EU hade klart förbättrats och bland annat genom att leva upp till föreställningen att en ledare måste vara beredd att ”betala” i förhandlingarna ansågs unionen ha visat prov på gott ledarskap.<sup>369</sup> I korthet var det för kommissionen, såväl som för merparten av medlemsländerna i EU, viktigare att föra Doharundan framåt och få unionen att framstå som en legitim ledare än att rädda Singaporefrågorna. Till och med när unionen efter

<sup>362</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

<sup>363</sup> Jämför Brunsson 2000, Introduction s xii.

<sup>364</sup> Jämför Brunsson 2000, Introduction s xv. Jämför Jutterström 2004, s 180.

<sup>365</sup> Jämför ”rationella beslutsmodellen” i Brunsson 2000, Introduction s ix och Jutterström 2004, s 16.

<sup>366</sup> Till exempel Meyer & Rowan 1977. Se även Pfeffer & Salancik 1979.

<sup>367</sup> Jacobsson, K. 2001 i Vifell 2002, s 10.

<sup>368</sup> Tjänsteman 2, svenska representationen 2004-11-16.

<sup>369</sup> Tjänsteman 6, UD-IH 2004-11-23.

juliuppgörelsen fått betala i dubbel bemärkelse genom att också utlova eftergifter på jordbruksområdet var de flesta parter inom EU nöjda.

### **7.2.5 Medicin blir till beska droppar**

Av ovanstående diskussion ligger det nära till hands att dra slutsatsen att EU:s handelspolitiska beslut till största delen styrs av externa faktorer. Så är emellertid inte fallet. Som redan nämnts har unionen vid ett flertal tillfällen tidigare visat prov på strategisk skicklighet och möjligheter att påverka sin omgivning. Det torde därför vara fullt möjligt för EU att forma en handelspolitisk position som sedan säljs in till övriga WTO-medlemmar. I fallet med Singaporefrågorna blev förhållandet emellertid närmast det motsatta. Detta tycks dock inte bero så mycket på att det inte funnits möjlighet att påverka i WTO, som på att kommissionen har använt sig av strategier som fungerat dåligt gentemot omvärlden. Det är tydligt att kritiken mot såväl Singaporefrågorna som EU har förvärrats av den taktik kommissionen använt i WTO. Medan kommissionens utnyttjande av oklarhet och reciprocitetsnormen varit framgångsrika strategier för att hantera heterogena preferenser inom EU, blev ett likartat tillvägagångssätt i WTO i längden kontraproduktivt.

#### **7.2.5.1 Att spela efter fel spelregler**

Man kan fråga sig i vilken utsträckning kommissionen uppfattade hur spelet i WTO hade kommit att utvecklas. Som framgår ovan möttes reciprocitetsnormen av kritik från framför allt NGOs och media. Detta skapade problem för EU och Singaporefrågorna eftersom kommissionens strategier byggts upp i enlighet med denna norm. Även om de handelspolitiska förhandlingarna i hög grad fortsatt att genomsyras av ge-och-ta logiken, har det i takt med ett ökat omvärldsfokus på WTO blivit alltmer problematiskt att nå konsensus på detta sätt.

Det var alltså i första hand inte de aktörer som var involverade i förhandlingsspelet som ifrågasatte reciprocitetsprincipen. Detta var det tillvägagångssätt genom vilket länderna normalt hade uppnått framsteg i förhandlingarna. Däremot ställde NGOs, media och det civila samhället krav på att u-ländernas intressen sattes i första rummet. Huruvida detta sedan innebar att EU och andra i-länder skulle tvingas till unilaterala liberaliseringar var irrelevant. Kommissionen, som är erkänt duktig på att spela enligt ge-och-ta logiken, tycks här ha haft svårt att hantera kritiken mot att Singaporefrågorna utgjorde spelbrickor att byta mot eftergifter i jordbruket. Det var ju så det normalt fungerade.

Kommissionen kan alltså sägas ha spelat efter fel normer. Även om kommissionen kanske trodde på Singaporefrågornas egna meriter, verkar man ansett att det ur taktisk synvinkel var bäst att agera enligt ge-och-ta logiken. Men vad kommissionen tycks ha varit dålig på att uppmärksamma är att normen om reciprocitet med tiden fått konkurrens av normen om rationalitet. Användandet av samma strategier som tidigare varit så framgångsrika ledde nu fram till att kommissionen lade krokben på sig själv. Plötsligt framstod EU som en illegitim ledare i WTO. När kommissionen senare försökte tona ned speltaktiken och föra en substansdiskussion var det redan för sent; misstankarna om att Singaporefrågorna bara var spelbrickor att byta mot jordbruket var svåra att göra sig av med. Det föreföll helt enkelt inte som speciellt trovärdigt att i ett sent skede börja trycka på rationella motiv bakom frågorna. Dessutom verkar inte kommissionen varit speciellt duktig på att argumentera för frågorna utifrån deras meriter. Som en respondent uttryckte det satt spelmentaliteten i ryggmärgen.<sup>370</sup>

---

<sup>370</sup> Svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

Att reciprocitetsnormen dessutom fortfarande tycktes färga vissa EU-länders tankesätt gjorde inte saken lättare. När kommissionen efter Cancún intog en mer flexibel hållning i handelspolitiken gick Frankrike ut offentligt och protesterade mot den obalans man nu skapat.<sup>371</sup> Detta torde ytterligare ha underminerat kommissionens försök att övertyga omvärlden om att frågorna drivits utifrån deras individuella meriter.

### **7.2.5.2 Intern politisering synliggörs**

Förutom kritiken som riktades mot EU från omvärlden kom kommissionen att efter hand hamna under allt hårdare press från de egna medlemsländerna. Det blev tydligt att den ”gemensamma” position kommissionen företrädde i WTO inte alltid passade alla i medlemskretsen. Kommissionens strategier för att hantera heterogena preferenser hade inte löst problemen helt, utan hade i ett flertal fall bara skjutit upp dem till ett senare tillfälle.

I interna såväl som offentliga sammanhang riktade medlemsländerna kritik mot kommissionens strategier. Sverige, Storbritannien och Frankrike var några av de medlemmar som på olika sätt lät kommissionen förstå att den politik som nu fördes i Singaporefrågorna inte speglade alla medlemsländers preferenser. Det är också tydligt att uppfattningarna alltfjämt skiljde sig åt mellan unionens medlemmar. Medan Storbritanniens Patricia Hewitt inför medieuppbådet i Cancún hävdade att investeringar och konkurrens borde tas bort från EU:s agenda, protesterade Frankrike mot att kommissionen handlat utanför sitt mandat genom att släppa två frågor. Sådana tecken på intern splittring torde ha gjort det lättare för Singaporefrågornas motståndare att motsätta sig den ”gemensamma” linje som kommissionen sade sig representera. Omvärlden visste ju nu att inte alla EU:s medlemsstater stod bakom kommissionens paketstrategi, samtidigt som Frankrikes agerande torde ha förstärkt intrycket av att frågorna utgjorde spelbrickor.

Det sätt genom vilket konsensus nåtts internt i EU när Singaporefrågorna först diskuterades förefaller alltså vara en förklaring till att intern splittring senare uppstod. Genom att använda sig av oklarhet under målformuleringen hade alla länder till slut varit för frågorna fast av olika anledningar. Sydländerna, vilka utgått från att reciprocitetsnormen skulle upprätthållas i WTO, hade svårt att acceptera att kommissionen ”spelade bort” två förhandlingskort i Cancún. Nordländerna hade å sin sida lika svårt att acceptera den hårt kritiserade paketstrategin – om nu rationella motiv förklarade varför kommissionen drev frågorna, varför då inte luckra upp paketet och hoppas på att åtminstone de frågor som hade starka egna meriter överlevde?

Oklarhetsstrategin som så effektivt bidragit till att EU:s medlemskrets lyckats nå en enad position några år tidigare började nu visa upp sina brister. När omvärldens motstånd mot Singaporefrågorna ökade blev det också tydligt att EU:s medlemsländer önskat driva frågorna utifrån skilda utgångspunkter och normer. Även det strategiska användandet av oklarhet på ett internationellt plan började nu slå tillbaka på ett sätt som satte käppar i hjulen för kommissionen.

### **7.2.5.3 Oklarhetens problematik**

I överensstämmelse med Sahlin-Anderssons tolkningar nödvändiggjorde oklarhet, i bemärkelsen tvetydighet, val vilket resulterade i motstridiga tolkningar och konflikt.<sup>372</sup> Ett tydligt exempel är konflikten kring förbehållet om explicit konsensus som inkluderades i

---

<sup>371</sup> Buck & Williams, EU's farm subsidy offer irks French, *Financial Times* 2004-05-11.

<sup>372</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 71ff.

Dohadeklarationen.<sup>373</sup> Formuleringen förefaller mest ha varit ett sätt för kommissionen och andra förespråkare för Singaporefrågorna att genom vaga formuleringar få med sig Indien och andra mer negativt inställda länder. Oklarhet som strategi hade ju fungerat för att få de egna medlemsländerna att stödja Singaporefrågorna, så varför ändra på ett vinnande koncept? Oklara formuleringar öppnade dock för motstridiga tolkningar och resulterade i en konflikt. EU tolkade formuleringen som endast gällande *hur* förhandlingarna skulle gå till, medan de WTO-länder som helt motsatte sig förhandlingar ansåg att förbehållet gav dem möjlighet att *helt få bort* frågorna från Doharundan. Att använda sig av oklarhet sköt således bara upp motståndet till ett senare tillfälle.

Vari ligger då skillnaden jämfört med hur oklarhetsstrategin fungerat internt? När kommissionen skulle sälja in Singaporefrågorna till sina egna medlemsländer kunde den använda sig av oklarhet eftersom medlemsländernas olika viljor inte var ömsesidigt uteslutande. Som nämnts ville alla ha med Singaporefrågorna i WTO, även om det var av olika anledningar. Men när kommissionen försökte använda oklarhet för att vinna stöd i WTO uppstod problem eftersom oklarheten där kom att resultera i tolkningar som var varandra uteslutande och gav klart motstridiga handlingsimplikationer.<sup>374</sup> Med andra ord är det möjligt att tillsammans driva en fråga fast av olika skäl – vilket var fallet internt i EU – men det är ogenomförbart att på en och samma gång både ha och inte ha med Singaporefrågorna i Doharundan. Vidare tycks motståndarna till Singaporefrågorna med tiden ha lärt sig hur man, likt kommissionen, kan utnyttja oklara situationer till sin fördel. Efter att Lamy erbjudit sig att släppa två frågor under Cancún-mötets sista dag var några länder till exempel inte sena att utnyttja den förvirring som uppstod kring vilka frågor det var som Lamy egentligen avsett, genom att hävda att tre frågor till slut fått stryka på foten och att därmed endast handelsprocedurer fanns kvar inom Doharundan. Kanske är detta ett tecken på att en fortsatt användning av oklara formuleringar framöver i allt högre utsträckning kommer att öppna för motstridiga tolkningar av en kontroversiell fråga, snarare än underlätta för kommissionen att driva genom EU:s position.

Oklarhet skapade inte bara problem med motstridiga tolkningar i WTO. Oklarhetsstrategin förvärrade troligen också redan existerande problem. Som redan nämnts försvårar intern politisering för EU att få inflytande i WTO. Att i en sådan situation medvetet spela på oklarhet förefaller ofördelaktigt eftersom oklarhet enligt Jutterström ökar intrycket av intern splittring.<sup>375</sup> Detta leder i sin tur ofta till minskad legitimitet och minskat inflytande gentemot externa aktörer, såväl som legitimitetsförluster visavi de egna medlemmarna.

Med tiden verkade såväl interna som externa aktörer tröttna på kommissionens oklarhetsstrategi. Strategin kom i sig att ses som illegitim och flera röster höjdes för ökad klarhet från kommissionens sida. Sveriges dåvarande handelsminister Leif Pagrotsky skrev exempelvis ett brev till ett tjugotal ministrar i WTO för att klargöra varför han ansåg att handelsprocedurer var en viktig fråga, samt hur denna skulle kunna gynna u-länderna.<sup>376</sup> Detta tolkades av vissa som en indirekt kritik mot att kommissionen inte gjort tillräckligt för att klargöra Singaporefrågornas meriter för u-ländernas representanter. Till slut tycks även kommissionens egna representanter ha insett problemet med oklarhet i Singaporefrågorna, varpå Lamy och Peter Carl under våren 2003 försökte inleda en ordentlig substansdiskussion. U-länderna verkar dock inte ha ansett att kommissionen klargjort tillräckligt, och krav ställdes

---

<sup>373</sup> WTO Ministerial Declaration, paragraf 20, 23, 26 och 27, 2001-11-14.

<sup>374</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 71.

<sup>375</sup> Jämför Jutterström 2004, s 161f.

<sup>376</sup> Jämför svensk regeringsföreträdare 2004-12-01.

bland annat på mer exakta kostnadsberäkningar.<sup>377</sup> Vissa menar att kommissionen rent av varit ovillig att föra en substansdiskussion, inte för att en sådan ansetts taktiskt ofördelaktig, utan för att kommissionen helt enkelt inte vet hur man gör. Till följd av att reciprocitetslogiken dominerat både i WTO och EU har kommissionen tidigare aldrig behövt missionera en enskild frågas meriter. Istället för att med ”rationella” sakargument förklara varför en fråga är bra, har man kommit undan med att erbjuda eftergifter på ett annat område i utbyte. Byteshandel har kanske därför tidigare gjort substansdiskussioner onödiga.

### **7.2.6 EU förlorar bortamatchen**

Vi har tidigare konstaterat att kommissionen är ytterst skicklig på att strategiskt utnyttja strukturerna i de EU-interna beslutsprocesserna. Inom EU är det kommissionen som främst påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik. Till följd av detta har kommissionen skaffat sig stor handlingsfrihet i förhandlingsfasen där man representerar EU. Kommissionen har relativt fritt kunnat styra EU:s handelspolitiska position samt hur denna strategiskt ska genomföras i WTO. I WTO har kommissionen valt att använda sig av i princip samma strategier som inom EU. Kommissionen har agerat policyentreprenör och utnyttjat policyfönster, reciprocitetsnormen och oklarhet. Sådana strategier har dock i detta sammanhang visat sig vara kontraproduktiva. De har snarare ökat än minskat motståndet mot Singaporefrågorna och resulterat i en legitimitetskris för EU. För att lösa denna kris, beslöt sig kommissionen till slut för att ge efter för motståndet. I och med detta har EU:s position, genom kommissionen, gradvis anpassats till omvärldens preferenser. Under Doharundans växlingar har det därför till stor del varit ett externt tryck som i förlängningen påverkat besluten om EU:s gemensamma handelspolitik.

---

<sup>377</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

---

## 8 SLUTSATSER

Syftet med detta arbete är som nämnt att ge ökad insikt i och förståelse för EU:s gemensamma handelspolitik. I enlighet med detta syfte har vi åtagit oss att besvara frågeställningen *Vad påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik?* Slutsatserna, vilka bygger på ovanstående analys, är indelade i två delar. Den första behandlar faserna målformulering och förhandling utifrån vårt speciella fall. Den andra delen diskuterar resultatens implikationer för de teorier vi valt att använda.

---

### 8.1 Studiens resultat

#### 8.1.1 Målformulering

Det är tydligt att kommissionen har stort inflytande när det gäller att sätta upp mål och bestämma EU:s handelspolitiska dagordning. Kommissionens förslagsmonopol och ställning som handelspolitisk förhandlare innebär att man redan från början har en formellt stark ställning i de interna diskussionerna, och tre av fyra Singaporefrågor initierades de facto av kommissionens representanter.

Icke desto mindre kan inte kommissionen utforma den europeiska handelspolitiken på egen hand. I slutändan är det medlemsländerna som i ministerrådet godkänner kommissionens förhandlingsmandat och därför måste kommissionen vinna stöd för sin position i medlemskretsen, särskilt på grund av den konsensusnorm som råder. Medlemsländernas ofta heterogena preferenser, i stort grundade på deras nationella särintressen, skapar emellertid svårigheter för kommissionen som måste få EU att framstå som enad aktör i de multilaterala förhandlingarna. I takt med att unionen har expanderat och kommit att inkludera allt fler medlemmar har kommissionen dock lärt sig att hantera skilda viljor. I frågan om en bred förhandlingsrunda lyckades kommissionen vinna stöd för sin position och få upp frågan på EU:s dagordning genom att utnyttja händelser i problem- och politikströmmen som kopplades samman med ett färdigt policyförslag. Kommissionen hade genom sin kunskap om spelets handlingslogik förmågan att koppla samman strömmarna till ett paket som var slagkraftigt nog att nå EU:s agenda.

Kommissionen har också använt sig av ett flertal metoder för att motverka avvikande åsikter inom EU. Exempelvis har man begagnat sig av kohandel, informellt förtryck av åsiktsminoriteter et cetera, som sätt att främja en gemensam politik. En god förståelse för de olika medlemmarnas logiker ökar också kommissionens möjligheter att vinna inflytande över beslutsprocessen. Trots att vissa medlemsländer initialt förhållit sig kyliga till att EU skulle dra igång en ny handelsrunda, lyckades kommissionen efter ett tag vinna deras stöd. I slutändan var alla länder för en bred förhandlingsrunda och de nya frågor som däri föreslogs ingå, om än av olika anledningar. Fallet visar att kommissionen genom att använda sig av oklarhet fick medlemsländerna att anta att ett sådant initiativ låg i linje med just deras nationella preferenser – trots att dessa skiljde sig åt sinsemellan. Oklarhet medgav att varje land kunde tolka in att hänsyn tagits till just deras positioner och krav i det förhandlingsmandat som slutligen antogs. Detta underlättade i sin tur för kommissionen eftersom man nu kunde visa upp för omvärlden att ett enat EU skulle sluta upp bakom kommissionen i de multilaterala förhandlingarna. Samtidigt innebar ett luftigt och vagt formulerat mandat att kommissionen av medlemsländerna bemyndigats just det större handlingsutrymme som man önskade för att kunna anpassa sig efter förhandlingarnas växlingar. Oklarhet som strategi hade således både möjliggjort för kommissionen att vinna

stöd för sin position och skapat större flexibilitet att under de efterföljande förhandlingarna tolka EU:s målsättningar.

### **8.1.2 Förhandling**

Också i WTO-sammanhang har kommissionen en formellt stark ställning, då EU numera innehar ledarrollen, liksom en stor ekonomisk tyngd. Detta har givit EU ett stort inflytande i WTO. EU var inte bara drivande i bildandet av denna världshandelsorganisation, utan var också initiativtagare till Doharundan och däri nya förhandlingsområden såsom Singaporefrågorna. Kommissionen agerade även här policyentreprenör och lyckades utnyttja det "window of opportunity" som terrorattackerna den 11 september 2001 öppnade. Mot bakgrund av denna tragiska händelse lyckades kommissionen – trots en tidigare ofördelaktig utveckling i såväl policyströmmen som politikströmmen – få igenom sitt förslag om en bred runda, såväl som skrivningar om de fyra Singaporefrågorna. Detta var dock först möjligt efter att kommissionen spelat efter reciprocitetsnormen och använt sig av oklarhet.

Ett speltaktiskt agerande har emellertid inte lett till att kritiken mot Singaporefrågorna har avtagit, och EU har via kommissionen intagit en alltmer reaktiv hållning i handelspolitiken. EU tvingades successivt backa i WTO-förhandlingarna och kommissionen fick till slut motvilligt lösa upp Singaporefrågepaketet och släppa tre av fyra frågor. Det finns flera förklaringar till varför EU till slut fick ge med sig. Som nybliven ledare i WTO har EU varit mer benägen att kompromissa än vad man tidigare varit. Dels för att en ledare förväntas vara den som "betalar" i förhandlingar, dels för att det var viktigt att visa att man klarade av att föra förhandlingarna framåt. Att EU gav med sig i Singaporefrågorna tycks främst ha varit ett uttryck för unionens vilja att återupprätta sin legitimitet. För att förstå varför EU upplevt en legitimitetskris i samband med Singaporefrågorna måste kommissionens strategier tas i beaktande. Det är tydligt att legitimitetskrisen inte berott så mycket på Singaporefrågorna som förhandlingsområden i sig. Istället tycks de strategier kommissionen använt sig av ha varit det stora problemet. Kommissionen har tidigare varit duktig på att strategiskt driva igenom EU:s handelspolitiska linje i WTO, men i fallet med Singaporefrågorna tycks kommissionen ha misstolkat hur detta bäst skulle göras. Strategier som tidigare varit framgångsrika såväl i EU som i WTO, blev kontraproduktiva i Singaporefrågorna.

Den traditionellt dominerande reciprocitetsnormen i WTO som kommissionen försökte utnyttja till sin fördel bemöttes plötsligt med misstankar och fick EU och unionens motiv att framstå som illegitima. Trots att EU- och WTO-aktörerna själva aldrig direkt ifrågasatt reciprocitetsnormen, var denna något som NGOs och media inte accepterade. Istället har det civila samhällets representanter ställt krav på att frågor ska ha egna meriter och att u-ländernas intressen sätts i första rummet. Singaporefrågorna har därför alltmer förlorat sin legitimitet eftersom de ansetts vara spelbrickor snarare än reella frågor. Kraven på rationella motiv bakom frågorna har skapat problem på många fronter och försvårat för EU att vidmakthålla sin kompromisslösa position. De strategier kommissionen använt sig av i målformuleringsfasen för att hantera EU-ländernas heterogena preferenser ledde också till problem. Kommissionens strategier hade aldrig helt överbryggt ländernas skilda ståndpunkter och efterhand blev det tydligt att inte alla medlemmar stod bakom den "gemensamma" linje kommissionen sade sig företräda. Till följd av detta kom den interna politiseringen i EU att i slutändan uppdagas för omvärlden. Detta resulterade troligen i ytterligare legitimitetsförluster och minskat inflytande i WTO.

Oklarhetsstrategin visade över tiden upp sina brister. Oklarhet öppnade upp för motstridiga tolkningar och konflikt i WTO. Singaporefrågornas motståndare förefaller dessutom att ha

blivit allt bättre på att själva dra nytta av oklara situationer och manövrera ut det tolkningsföreträde som EU traditionellt haft. Oklarheten har i sig också mötts av kritik och bidragit till att EU:s avsikter med Singaporefrågorna ifrågasatts. Att u-länderna under denna period visat upp bättre sammanhållning och mer homogena preferenser än någonsin tidigare, har satt ytterligare press på EU. När det efter Cancún stod klart att EU skulle få svårt att få med alla Singaporefrågor i de framtida förhandlingarna tycks dock kommissionen åter ha tillgripit en oklarhetsstrategi. Denna gång handlade det om att ge oklara signaler om EU:s position i frågorna, vilket möjliggjorde för kommissionen att reaktivt anpassa EU:s handelspolitik efter omvärldens signaler. Att oklarheten i sig har varit problematisk tycks kommissionen inte ha reflekterat så mycket över.

Kommissionen är erkänt skicklig spelare i WTO, men den här gången tycks man ha reagerat för sent och inte ha insett att man spelat efter fel regler. När händelseutvecklingen sedan ledde till att situationen blev alltmer ohållbar, valde så kommissionen till slut att släppa tre av de fyra frågorna och rädda Doharundan från sammanbrott. Ett hårt externt tryck har således tydligt påverkat besluten om EU:s gemensamma handelspolitik – de ursprungliga preferenserna har kanske inte förändrats, men inte ens en ledare tycks alltid kunna få sin vilja igenom. Kraven har gradvis anpassats till vad som är möjligt att få, inte till vad EU velat ha.<sup>378</sup>

### 8.1.3 Vad påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik?

Sammanfattningsvis är det tydligt att kommissionens starka ställning inom EU ger den stort inflytande över de interna beslutsprocesserna, vilka i sin tur sätter unionens handelspolitiska agenda. Inom EU är det således främst *kommissionen* som under *målformuleringen* påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik, samt hur denna sedan ska hanteras rent taktiskt i WTO.

Som vi belyst ovan formas dock handelspolitiken även i interaktion med omvärlden, och på ett internationellt plan är kommissionen inte en lika stark aktör. De strategier som kommissionen så framgångsrikt använt internt inom EU för att vinna stöd för sina ståndpunkter har i de multilaterala förhandlingarna närmast fått motsatt effekt och underminerat EU:s förhandlingsposition. EU:s medlemsländer förefaller i sin tur haft mycket begränsade möjligheter att påverka kommissionens strategier. Kommissionen fick vid agendasättandet i stort sett igenom sin vilja på alla punkter när det gäller beslutet om förhandlingsmandatets omfattning. Dessutom bidrog de luftiga formuleringarna till att kommissionen har haft stort utrymme att tolka och agera utifrån detta mandat. I takt med att kritiken mot Singaporefrågorna och EU vuxit sig starkare har kommissionen således kunnat gå från att driva fyra frågor som ett oskiljaktigt paket till att endast driva en Singaporefråga utan att något egentligt beslut behövde tas i ministerrådet. Som vi just behandlat innebär detta i praktiken att det är *omvärlden* som i *förhandlingsfasen* påverkat EU:s handelspolitiska position. Medlemsländernas makt över den gemensamma handelspolitiken framstår i det stora hela som ytterst begränsad.

## 8.2 Resultatens implikationer

Vårt mål med detta arbete har hela tiden varit att göra en empiridriven studie, det vill säga att i den mån det är möjligt närma oss det rent induktiva förhållningssättet. Syftet med uppsatsen har varit att ge ökad insikt i och förståelse för EU:s gemensamma handelspolitik. För att uppfylla detta syfte har vi försökt besvara frågan *Vad påverkar besluten om EU:s*

---

<sup>378</sup> Se citat av tjänsteman 5, UD-IH 2004-11-12.

*gemensamma handelspolitik?* med hjälp av så kallad beslutsteori. Vårt svar på denna frågeställning återfinns ovan. Målsättningen med den induktiva ansatsen är emellertid att generera (ny) teori ur empiri.<sup>379</sup> Att förstå och förklara vår egen empiri är därmed inte nog. Lärdomar från det specifika fallet Singaporefrågorna bör också resultera i mer generella slutsatser. Nedan följer därför en diskussion kring hur våra iakttagelser och resultat kan relateras till beslutsteorierna i vår teoretiska referensram.

### 8.2.1 Alternativa normer för beslut

Den rationella beslutsmodellen beskrivs som en för-givet-tagen norm för beslutsfattande som genomsyrar det västerländska samhället.<sup>380</sup> Tidigare forskning har visat att normen är svår att leva upp till och att avvikelser ofta förekommer, och till och med kan underlätta beslutsfattandet.<sup>381</sup> Även de som gör avsteg från den rationella beslutsmodellen försöker dock ofta leva upp till denna genom att efterrationalisera förfarandet.<sup>382</sup> Andra utnyttjar normen genom att strategiskt anpassa presentationen av sina beslutsalternativ efter denna.<sup>383</sup> Huruvida rationellt beslutsfattande är en norm i *alla* sammanhang har emellertid inte problematiserats i någon större utsträckning. Vår studie indikerar att rationalitet inte alltid är regeln. Inom EU och WTO tycks rationella argument traditionellt sett inte varit normen, vilket förklarar kommissionens taktiska spel. Istället för rationalitet har reciprocitet varit den norm som dominerat och som kommissionen därmed försökt spela efter. Rationella argument har inte ansetts nödvändiga för att få sin vilja igenom; det som istället krävts är att kunna erbjuda motparten något i gengäld. Bristen på rationella argument har förvisso skapat legitimitetsproblem, men kritiken har främst kommit från externa aktörer såsom NGOs och media vilka projicerat rationalitetsnormen även på WTO och EU. Reciprocitetsnormen har således börjat få konkurrens av rationalitetsnormen även inom det fält vi studerat. Det vore därför intressant att se hur länge reciprocitetsnormen fortlever inom handelspolitiken. På samma sätt vore det värt att studera vilka andra alternativ till rationalitetsnormen som kan tänkas styra beslut i det västerländska samhället.

### 8.2.2 Omvärldstryck drabbar inte alla lika

Som framgått av studiens resultat har EU fått ge vika för externt tryck i Singaporefrågorna. Detta är särskilt intressant eftersom EU ofta utmålats som en inflytelserik aktör som är den som formar regler och normer.<sup>384</sup> Att ha en stark position som exempelvis ledare och stor ekonomisk aktör garanterar därmed inte inflytande. Detta står i kontrast till Vifells notering att maktförhållandet mellan aktörer inom de internationella regelskapande organisationerna spelar roll för den enskilde aktörens möjlighet till inflytande över regleringarnas innehåll.<sup>385</sup> I vårt fall har en stark position snarast inneburit det motsatta eftersom en ledares legitimitet förefaller kopplad till dess förmåga att föra förhandlingarna framåt. Detta tycks i vissa fall kunna göra viktiga aktörer mindre autonoma än andra eftersom de förväntas vara mer villiga att göra kompromisser. Denna studie utgör därmed ett litet bidrag till den institutionella teorin, men vi ser gärna mer forskning kring olika aktörers varierande känslighet för socialt tryck.

---

<sup>379</sup> Glaser & Strauss 1967, i Denscombe 2000, s 252ff.

<sup>380</sup> Bland annat Jansson 1992, s 9.

<sup>381</sup> Se till exempel March 1978 och Brunsson 2000, Introduction s ix.

<sup>382</sup> Jutterström 2004, s 235.

<sup>383</sup> Jansson 1992.

<sup>384</sup> Till exempel Jacobsson 2000, Jacobsson 2001 och Vifell 2002.

<sup>385</sup> Vifell 2002, s 6.

### 8.2.3 Strategiskt spel

Att EU till slut fick ge sig i Singaporefrågorna tycks som nämnts främst ha berott på att man spelade på *fel* normer, inte på att det är omöjligt att utnyttja för-givet-tagna normer. Empirin i vår studie förklaras troligen bäst utifrån tanken om beslut som strategiskt spel. Institutionaliserade normer är inte bara begränsningar, utan också möjligheter.<sup>386</sup> Genom att presentera sina preferenser i enlighet med normen, det vill säga på ett legitimt sätt, ökar chansen till att kunna påverka. Detta är precis vad Jansson konstaterar.<sup>387</sup> Hans resultat grundar sig dock på empiri där rationalitet varit normen. Genom vår studie kan vi konstatera att Janssons teori även är applicerbar på situationer där andra normer än rationalitet råder. Att spela på reciprocitetsnormen fungerade exempelvis utmärkt när kommissionen initialt ville övertala Frankrike om Singaporefrågornas förträfflighet. Vår studie visar dock att det kan vara mer problematiskt att utnyttja ”spelets handlingslogik” än vad Janssons studie indikerar. Detta på grund av att det i vissa situationer förekommer flera olika normer som konkurrerar med varandra. Att spela på flera normer samtidigt förefaller svårt eftersom detta minskar spelarens trovärdighet, vilket tycks gälla både över tid och rum. När kommissionen en gång väl indikerat att Singaporefrågorna utgjorde spelbrickor var det sedan svårt att på ett trovärdigt sätt presentera dem utifrån rationella argument. Att tala om frågorna i spelstermer i ett forum (till exempel i dialogen med Frankrike) och samtidigt försöka lyfta fram deras (rationella) meriter i ett annat (gentemot nordländerna i Europa och i WTO) blev också problematiskt. Detta eftersom aktörerna på de olika arenorna var i kontakt med varandra vilket gjorde att kommissionens inkonsekvens uppdagades. Detta blev särskilt tydligt när Frankrike gick ut och krävde ”balans”, det vill säga att reciprocitetsnormen efterlevdes, i förhandlingarna samtidigt som kommissionen försökte spela på Singaporefrågornas egna (rationella) meriter.

### 8.2.4 Oklarhetens baksida

Oklarhet har presenterats som ett sätt att hantera olika normer och krav. Genom att strategiskt spela på oklarhet behöver man inte föra en inkonsekvent retorik utan kan istället lämna till åhörarna att göra sina egna tolkningar. Att formulera sig oklart har visat sig vara mycket fördelaktigt för den som vill erhålla brett stöd för sitt alternativ vid beslutsfattande.<sup>388</sup> Utifrån vår studie kan vi emellertid konstatera att oklarhet också påkallar val och därmed öppnar för motstridiga tolkningar och konflikt. Utöver detta problem, vilket också behandlas i Sahlin-Andersson<sup>389</sup>, har vi funnit andra nackdelar med oklarhetens strategi. Tidigare studier som visat på oklarhetens positiva effekter tycks främst ha grundat sig i studier av (beslut om) gemensam handling.<sup>390</sup> Det är tydligt att vissa aktörer i vårt arbete (kommissionen) också försökt utnyttja oklarhet som ett sätt att öka sina beslutsalternativs genomslagskraft. Oklarhet har med tiden dock visat sig problematiskt i denna situation. Oklarheten har mötts av kritik och krav har ställts på en tydligare linje från kommissionens sida. Detta tror vi beror på normen att ”tala med en röst” som visat sig stark i beslutssammanhang.<sup>391</sup> När många aktörer tillsammans måste forma en position görs detta vanligen genom kompromisser, vilket ofta leder till vaga och enkla gemensamma preferenser. Detta ses i sin tur som tecken på intern åsiktsmässig heterogenitet, vilket kan minska legitimitet och inflytande i beslutsprocesser.<sup>392</sup> Att i en sådan situation medvetet spela på oklarhet förefaller mindre lämpligt eftersom detta alltså torde öka intrycket av intern splittring. Vidare forskning skulle självklart behövas på

---

<sup>386</sup> Jämför Jansson 1992.

<sup>387</sup> Jansson 1992, s 137 & 158.

<sup>388</sup> Sahlin-Andersson 1989, Baier et al 1986 och Rombach 1993.

<sup>389</sup> Sahlin-Andersson 1989, s 71ff.

<sup>390</sup> Sahlin-Andersson 1989, Baier et al 1986 och Rombach 1993.

<sup>391</sup> Bland annat Jutterström 2004, s 161. Se även Vifell 2002, s 90f och Jacobsson 2001, s 45.

<sup>392</sup> Jutterström 2004, s 161f & 170.

området, men vi vågar ändå sluta oss till att oklarhet inte är en lika lämplig strategi vid beslut om positioner gentemot tredje aktör som vid beslut om handling.

### 8.2.5 Principen om "bredast möjliga agenda"

Jutterström presenterar principen om minsta gemensamma nämnare – att bara ha åsikter om det man kan komma överens om – som en form av kompromiss som kan användas för att hantera heterogena preferenser.<sup>393</sup> I fallet med Singaporefrågorna har vi istället sett en motsatt strategi, nämligen att försöka ha med så många frågor som möjligt på agendan. Genom att behandla så många frågor som möjligt ökar chansen till att alla deltagare får med åtminstone någon av sina "hjärtefrågor". Detta har i sin tur ansetts göra det lättare för kommissionen att vinna acceptans för agendan i dess helhet. Användandet av principen om "bredast möjliga agenda" tycks också ha taktiska förklaringar. Eftersom WTO traditionellt byggt på reciprocitetsnormen kan det vara fördelaktigt att ha med många frågor i förhandlingarna. Varje fråga man som aktör driver kan ses som ett förhandlingskort. Att då ta med så många frågor som möjligt när agendan sätts underlättar för parterna att i ett senare förhandlingsskede byta eftergifter med varandra. Kanske behöver man då inte släppa de frågor som man verkligen prioriterar. Vissa kritiker har ju hävdad att detta var själva tanken med Singaporefrågorna – EU ville bara ha med dem i Doharundan för att kunna byta dem mot (eller förhindra) eftergifter på jordbruksområdet. Om detta var kommissionens tanke föll den dock inte så väl ut. I slutändan blev ju kommissionen trots allt tvungen att ge efter i såväl Singaporefrågorna som på jordbruksområdet.

### 8.2.6 På glänt eller vidöppet?

Kingdon gör skillnad på förväntade och oväntade policyfönster.<sup>394</sup> Vi kan utifrån vår studie dra slutsatsen att policyfönster dessutom kan skilja sig åt i hur pass öppna de är. Vissa förefaller mer öppna än andra, och möjliggör därmed att fler förslag kan nå beslutsagendan. Terrorattackerna den 11 september tycks ha varit ett sådant vidöppet fönster. Denna tragedi underlättade inte bara för lösningar på problemet med en stundande global recession att nå beslutsagendan, utan tycks i största allmänhet ha öppnat för kompromisser och samarbete, och därmed också för mer kontroversiella beslutsalternativ.

### 8.2.7 Att se till helheten

Slutligen kan sägas att vår studie understryker vikten av att se till helheten om man vill förstå ett beslut. Som vi redan nämnt kan beslut bara förstås genom studier av beslutsprocesserna bakom det formella beslutet. Varken en ögonblicksbild från Singapore 1996 eller från julimötet i Genève 2004 hade gett särskilt stor förståelse för de beslut som togs där och hur de påverkat EU:s handelspolitik. Precis som tidigare framhållits säger det färdiga beslutet lika lite som beslutsprocessens initiala faser om *hur* och *varför* det kommit att få en viss utformning.<sup>395</sup>

För att förstå beslut räcker det emellertid inte bara att se till beslutsprocessen. Vår studie påvisar också vikten av att studera denna beslutsprocess utifrån flera olika perspektiv. Det största problemet är inte att behandla beslutsfattande som det ena eller det andra i avgränsande frågeställningar, utan att sammanväva faktorer så att de kan belysa varandra.<sup>396</sup> Vi hade aldrig kunnat bilda oss en djupare förståelse av vad som påverkar besluten om EU:s gemensamma handelspolitik om vi inte vänt oss med frågan till flera olika teoribildningar

<sup>393</sup> Jutterström 2004, s 167. Jämför Jordan 1998, s 58.

<sup>394</sup> Kingdon 1995, s 201ff.

<sup>395</sup> Jämför Sahlin-Andersson 1989, s 27.

<sup>396</sup> March 1997, s 10, i Jutterström 2004, s 233.

inom besluts litteraturen. Ingen av de teorier som vi beskrivit i vår teoretiska referensram kan ensam förklara varför EU tycker som de tycker i handelspolitiska frågor. Det är först när vi applicerar flera av teorierna som vi verkligen kan förstå vad som påverkat de beslut vi studerat. De olika skolorna inom beslutsteori bör därför inte ses som *konkurrerande* utan som *kompletterande*. Att använda sig av flera olika teorier minskar dessutom risken för att göra forskningen till en självuppfyllande profetia där forskaren i sina iakttagelser endast försöker bekräfta den teori som valts.

---

## 9 AVSLUTANDE DISKUSSION

I detta stycke presenteras problematisering och uppslag till framtida forskning. Kapitlet innehåller också en diskussion kring resultatens användbarhet.

---

### 9.1 Författarnas reflektioner

Under studiens gång har vi insett hur det, på gott och ont, är lätt att bli uppslukad av det ämne man studerar. Så här i efterhand dyker det också upp tankar kring vad som kunnat göras annorlunda och vad som förtjänar att studeras närmare. Nedan följer därför en problematisering av vårt arbete samt en diskussion kring framtida forskning och resultatens användbarhet.

#### 9.1.1 Problematisering och framtida forskning

Vi är väl medvetna om att de val vi gjort med avseende på metod, teori och empiriurval påverkat våra resultat. Nedan presenteras de val som vi tror har haft störst inverkan.

Att basera en uppsats om EU:s handelspolitiska beslut på intervjuer med främst svenskar kan vara vanskligt. Sverige förekommer som exempel ett flertal gånger i empirin. Detta kan ses som att vår empiri inte är tillräckligt nyanserad, men det är i sammanhanget viktigt att nämna att Sverige traditionellt varit väldigt aktivt inom handelspolitiken och lägger ner stora resurser på området.<sup>397</sup> Många av våra svenska respondenter har försökt ge andra perspektiv på utvecklingen än enbart det svenska och dessa synpunkter har sedan fått stöd av respondenter hemmahörande utanför Sverige. För att ytterligare minska risken att återge en utslutande svensk bild av händelseförloppet har information från intervjuerna också jämförts med tidningsartiklar och mötesprotokoll. Att andra studier bekräftar våra resultat torde också vara ett gott tecken. Att återföra en preliminär version av fallbeskrivningen till vår huvudkontakt på UD-IH ser vi också som ett sätt att få fakta kontrollerade av någon som är insatt i ämnet utan att själv direkt ha deltagit i studien.

Vad gäller den teoretiska referensramen har den haft till syfte att underlätta en kartläggning av vilka faktorer som spelar roll för EU:s gemensamma handelspolitik, vilket krävt att ett flertal teorier applicerats. Studien hade istället kunnat utföras utifrån en eller ett fåtal teorier, vilket eventuellt underlättat mer specifika slutsatser. Vi valde emellertid ett annorlunda tillvägagångssätt. Då det saknades en mer generell kartläggning av besluten om den gemensamma handelspolitiken kändes det relevant att göra en sådan. Att då endast fokusera på ett eller ett fåtal element hade gjort det omöjligt att på ett mer övergripande plan se hur de olika faktorerna påverkar varandra. I framtiden kan det dock vara intressant att mer ingående studera de faktorer vi identifierat. Trots att vi använt oss av ett flertal teorier har vi dessutom långt ifrån täckt samtliga tänkbara förklaringsvariabler. Med hjälp av alternativa teorier är det med största sannolikhet möjligt att urskilja fler faktorer än de vi funnit.

Av empirin går att utläsa att externt tryck påverkar kommissionen dels direkt, dels indirekt via medlemsländerna. Det är också tydligt att NGOs och medias åsikter påverkat kommissionen både direkt och indirekt. Sådana mer indirekta påverkanskanaler hade med fördel kunnat studeras närmare än vad som gjorts här. I denna uppsats har vi också valt att avgränsa oss till att fokusera på tidsperioden 1996-2004 och utvecklingen i Singaporefrågorna. Lika tydligt

---

<sup>397</sup> Tjänsteman 1, kommissionen 2004-11-18.

som att frågorna funnits innan 1996 är det att de kommer att fortsätta existera i någon form även i framtiden. Då vi pekat på vikten av att studera hela beslutsprocessen vore det självklart intressant att mer ingående studera perioden såväl före som efter vår studieperiod.

Utifrån vad som sagts ovan ligger ett flertal spännande aspekter av EU:s såväl som andras handelspolitiska beslut öppna för framtida forskning. Några potentiella studier vi anser förtjäna extra uppmärksamhet är:

- Mer specifika studier av de faktorer vi identifierat i denna uppsats. Exempelvis skulle teorier om imitation som grund för beslut kunna appliceras på u-ländernas tendens att anamma andras, till exempel NGOs och medias, preferenser.
- Studier av de faktorer vi funnit utifrån andra teorier än dem vi använt här. Ett förslag på sådana teorier är spelteori (game theory), särskilt den utvidgade form av spelteori som accepterar andra rationaliteter än dem som vanligen tillskrivs *homo oeconomicus*.
- Studier av de indirekta påverkansflödena som diskuterats ovan.
- Studier av vad som kommer att hända med EU:s gemensamma handelspolitik i och med den nya konstitutionen som (under förutsättning att den antas) bland annat kommer att ge utökade befogenheter till både kommissionen och parlamentet i handelspolitiska frågor.<sup>398</sup>
- Studier av EU:s handelspolitiska beslut i bilaterala och regionala frågor. Spelar det exempelvis någon roll att sådana frågor inte uppmärksammas lika mycket av NGOs och media? Är kanske reciprocitetsnormen fortfarande legitim på dessa områden?

### 9.1.2 Användbarhet

Med användbarhet menas att en teori leder till en bättre förståelse av den studerade sociala verkligheten.<sup>399</sup> Vi har i vår analys utgått från återkommande teman i respondenternas berättelser för att säkerställa att våra resultat täcker den studerade verklighetens alla relevanta delar. Att dessutom använda sig av fyra typer av beslutsteori har ökat chanserna till att förklara större delen av empirin. Denna studie berör emellertid en specifik situation och det är alltid svårt att avgöra hur användbara en studies resultat är för förståelsen av andra sociala sammanhang. I vilken utsträckning resultaten från en viss studie kan tillämpas på andra situationer bör bedömas av de personer som befinner sig i dessa.<sup>400</sup> Genom framtida forskning kommer våra resultat också att testas mot ytterligare empiri, och först då kan deras kvalitet helt komma att avgöras. Vissa indikationer finns dock på att våra resultat har relevans. Under vår studie har det framkommit att situationer liknande dem i Singaporefallet är vanligt förekommande, vilket tyder på att våra resultat är användbara även i dessa sammanhang. Dessutom finns andra studier, med ibland helt andra teoretiska utgångspunkter, som stödjer våra resultat.<sup>401</sup>

---

<sup>398</sup> *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* 2004-11-19.

<sup>399</sup> Gustavsson & Hellgren 1984 och Björkegren 1986, i Björkegren 1988, s 22.

<sup>400</sup> Jämför Merriam 1994.

<sup>401</sup> Se till exempel Mörth 2004 och Ekerhult 2004.

---

## 10 EPILOG

---

När Doharundan lanserades i november 2001 beräknades förhandlingarna vara slutförda tre år senare. Så blev inte fallet och i och med julibeslutet 2004 förlängdes tidsramen för Doharundan och WTO-medlemmarna kom överens om att hålla ett sjätte ministermöte i Hong Kong i december 2005. Medlemmarna hoppas att där komma så långt att det blir möjligt att avsluta förhandlingarna under 2006. Många ser denna fördröjning som olycklig, men knappast förvånande. Ingen av de tidigare handelsrundorna har lyckats slutföras vid det slutdatum som ursprungligen bestämts – Uruguayrundan som lanserades 1986 tog exempelvis hela åtta år innan parterna nådde en överenskommelse.<sup>402</sup>

Efter julibeslutet följde en period av mindre aktivitet och hösten och början av våren ägnades mest åt mer tekniskt arbete.<sup>403</sup> Läget har dock intensifierats även om det ännu är för tidigt att bedöma hur långt förhandlingarna kan avancera fram till mötet i Hong Kong. Engagemanget och samtalstonen har varit betydligt bättre under våren jämfört med hur det såg ut vid motsvarande period inför ministermötet i Cancún. Handelsprocedurer, som den enda kvarvarande Singaporefrågan, tycks inte ha gett upphov till några större spänningar, utan diskussionerna har mest handlat om hur de bindande åtagandena i julibeslutet om tekniskt bistånd för kapacitetsuppbyggnad ska efterlevas.<sup>404</sup> Fortfarande är dock åsiktsskillnaderna stora i sak och jordbruksområdet är fortfarande den nyckelfråga som sätter ribban för alla andra förhandlingsområden. Många anser att ambitionsnivån successivt håller på att skruvas ner; i takt med att potentiella vinster från rundan vattnas ur flyttas fokus över på att försvara defensiva intressen, vilket ytterligare sänker ambitionsnivån.<sup>405</sup> Ledarskapsansvaret vilar här tungt på EU och USA, men också på den alltmer inflytelserika G20-gruppen med Brasilien och Indien i spetsen.

Dessa aktörer har också sagt sig vara fast beslutna att få till stånd ett framgångsrikt avslut på Doharundan. Samtalen mellan framför allt EU och USA har emellertid tidvis komplicerats av att de båda parterna har bytt ut sina handelspolitiska chefsförhandlare. Peter Mandelson efterträdde i november Pascal Lamy som EU:s nya handelskommissionär och har haft betydligt svårare än sin föregångare att komma överens med USA:s handelsrepresentant Robert Zoellick.<sup>406</sup> Sedan Zoellick ombetts att assistera Condoleezza Rice och utnämnts till USA:s biträdande utrikesminister har dock kongressledamoten Rob Portman tillsatts som ny amerikansk chefsförhandlare, vilken tycks ha haft lättare att enas med Mandelson.<sup>407</sup> Det återstår att se vad dessa nyckelaktörer förmår åstadkomma, tiden är knapp om konkreta resultat ska kunna nås vid nästa möte.

En fråga som hanterats parallellt med Dohaförhandlingarna är valet av en ny generaldirektör i WTO efter thailändaren Supachai Panitchpakdi som avgår den sista augusti 2005. Efter att fyra kandidater anmält sig valdes i Allmänna rådet den 13 maj ingen mindre än Lamy till

---

<sup>402</sup> Delivering on Doha's promise, *The Economist* 2005-01-06.

<sup>403</sup> Promemoria, Utrikesdepartementet 2005-05-11.

<sup>404</sup> Arbetspapper, Utrikesdepartementet 2005-05-11.

<sup>405</sup> Arbetspapper, Utrikesdepartementet 2005-05-11 och Promemoria, Utrikesdepartementet 2005-05-11.

<sup>406</sup> Trading blows, *The Economist* 2005-04-14.

<sup>407</sup> Progress at last, *The Economist* 2005-05-05.

posten. Viss kritik mot utnämningen har höjts eftersom Lamy av många ses som ett mer riskfyllt alternativ än hans främsta konkurrent Pérez del Castillo, som tidigare varit ordförande i Allmänna rådet. I dessa diskussioner har bland annat Lamys nära koppling till EU och hans tidigare kompromisslösa position i Singaporefrågorna pekats ut som orosmoln.<sup>408</sup> Dessutom har många uppmärksammat att Lamy stundvis riktat hård kritik mot WTO – inte minst när han efter Cancún beskrev organisationens förhandlingsprocedurer som ”medeltida”. Såväl EU som USA har dock uttryckt sitt helhjärtade stöd för Lamy.<sup>409</sup>

Som nämnts är det ännu för tidigt att uttala sig om hur långt förhandlingarna kan avancera fram till ministermötet i Hong Kong den 13-18 december. Den krisstämning som sägs råda, både vad avser tidsram och ambitionsnivå, har av vissa målats upp som en nödvändig ingrediens i förhandlingarna för att erhålla politisk vilja till eftergifter.<sup>410</sup> Klart är i vilket fall att ett misslyckande kommer få återverkningar på hela det multilaterala handelssystemet och detta är något som alla parter vill undvika.

---

<sup>408</sup> Lamy to the slaughter?, *The Economist* 2005-05-13.

<sup>409</sup> A wager on Pascal, *The Economist* 2005-05-19.

<sup>410</sup> Arbetspapper, Utrikesdepartementet 2005-05-11.

---

## KÄLLFÖRTECKNING

---

### *Vetenskaplig litteratur*

Ahnlid, A. (2002), EU:s roll i den globala handelspolitiken. I Reiter, J. & Jönsson, C. (red.), *Handelspolitik i förändring – Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*. Angered: SNS Förlag.

Allison, G.T. (1999), *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.

Andersen, I. (1998), *Den uppenbara verkligheten – Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Baier, V., March, J. & Sætren, H. (1986), Implementation and Ambiguity. I *Scandinavian Journal of Management Studies*. Vol. 2, s 150-164.

Bengtsson, B.A. & Bengtsson, H. (1996), *Forskningsboken – Om konsten att arbeta på ett undersökande och kunskapande sätt*. Första upplagan. Uppsala: Almqvist & Wiksell.

Björkegren, D. (1988), *Företagsekonomisk kunskapsproduktion inom områden med låg teoribildning*. Research Paper nr. 6356. Stockholm: EFI.

Brunsson, N. (2000), *The Irrational Organization – Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Polen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1988), A Garbage Can Model of Organizational Choice. I March, J.G. (red.) *Decisions and Organizations*. New York: Blackwell.

Denscombe, M. (2000), *Forskningshandboken – För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Höök, P. (2001), *Stridspiloter i vida kjolar – Om ledarutveckling och jämställdhet*. Stockholm: EFI.

Jackson, N. & Carter, P. (2000), *Rethinking Organisational Behaviour*. Trowbridge: Pearson Education Limited.

Jacobsson, B. (2000), *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering*. Stockholm: Score Rapportserie 2000:11.

Jacobsson, B. (2001), *Hur styrs regeringskansliet? – Om procedurer, prat och politik*. Stockholm: Score Rapportserie 2001:8.

Jansson, D. (1992), *Spelet kring investeringskalkyler – Om den strategiska användningen av det för-givet-tagna*. Stockholm: Norstedts juridik, Allmänna förl.

- Johnson, M. (1998), *European Community Trade Policy and the Article 113 Committee*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Jordan, G. (1998), What Drives Associability at the European Level? – The Limits of the Utilitarian Explanation. I Greenwood, J. & Aspinwall, M. (red.), *Collective Action in the European Union – Interests and the New Politics of Associability*. London: Routledge.
- Jutterström, M. (2004), *Att påverka beslut – Företag i EUs regelsättande*. Stockholm: EFI.
- Jönsson, C. & Reiter, J. (2002), Förord. I Reiter, J. & Jönsson, C. (red.), *Handelspolitik i förändring – Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*. Angered: SNS Förlag.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. USA: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kleen, P. (2002), Från GATT till WTO. I Reiter, J. & Jönsson, C. (red.), *Handelspolitik i förändring – Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*. Angered: SNS Förlag.
- March, J. (1978), Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice. I *The Bell Journal of Economics*. No. 9, s 587-608.
- Merriam, S.B. (1994), *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, J. (1994), Rationalized Environments. I Scott, W.R. & Meyer J. (red.), *Institutional Environments and Organizations – Structural Complexity and Individualism*. London: Sage.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977), Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony. I Meyer, J. & Scott, R. (red.), *Organizational Environments, Ritual and Rationality*. Thousand Oaks: Sage.
- Mårtensson, P. (2001), *Management processes – An Information Perspective on Managerial Work*. Stockholm: EFI.
- Mörth, U. (2004), *The EU as a Normative Power in the WTO (?)*. Stockholm: Score Rapportserie 2004:10.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1979), An External Perspective on Organizations. I Pfeffer, J. & Salancik, G. (red.), *The External Control of Organizations – A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Reiter, J. & Jönsson, C. (2002), Handelspolitik i teori och praktik. I Reiter, J. & Jönsson, C. (red.), *Handelspolitik i förändring – Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*. Angered: SNS Förlag.
- Rombach, B. (1993), Success at the Expense of Control. I Brunsson, N. & Olsen, J.P. (red.), *The Reforming Organization*. Chatham, Kent: Routledge.
- Sahlin-Andersson, K. (1989), *Oklarhetens strategi – Organisering av projektsamarbete*. Lund: Studentlitteratur.

Udehn, L. (1996), *The Limits of Public Choice – A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*. London: Routledge.

Vifell, Å. (2002), *Enklaver i staten – Internationaliseringen av den svenska statsförvaltningen*. Stockholm: Score Rapportserie 2002:2.

Woolcock, S. (2000), *European Trade Policy – Global Pressures and Domestic Constraints*. I Wallace, H. & Wallace, W. (red.), *Policy-Making in the European Union*. 4th Edition. New York: Oxford University Press Inc.

Woolcock, S. (2002), Utvecklingen av EU:s handelspolitik. I Reiter, J. & Jönsson, C. (red.), *Handelspolitik i förändring – Organisation och förhandling i Sverige, EU och WTO*. Angered: SNS Förlag.

### ***Elektroniska källor***

[www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_\\_\\_\\_2545.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2545.aspx)  
(Tillgänglig 2005-05-14)

[www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Zoellick-letter.pdf](http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/Zoellick-letter.pdf)  
(Tillgänglig 2005-05-30)

[www.kommers.se](http://www.kommers.se)  
(Tillgänglig 2004-12-03)

[www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/min99\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm)  
(Tillgänglig 2005-05-30)

[www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey3_e.htm)  
(Tillgänglig 2005-05-30)

### ***Tidningsartiklar***

A wager on Pascal (2005-05-19), Weert: *The Economist*.

Buck, T. & Williams, F., EU's farm subsidy offer irks French (2004-05-11), Stockholm: *Financial Times*.

de Jonquières, G., Poorer countries are likely to be the biggest losers from the unexpected breakdown in the Doha round (2003-09-16), Stockholm: *Financial Times*.

de Jonquières, G., Cancún failure threatens end to Machiavellian games (2003-09-19), Stockholm: *Financial Times*.

de Jonquières, G., Ministers vow to overcome obstacles to Doha (2004-05-03), Stockholm: *Financial Times*.

de Jonquières, G. & Williams, F., US presses EU to scrap farm export subsidies (2004-02-21), Stockholm: *Financial Times*.

Delivering on Doha's promise (2005-01-06), Weert: *The Economist*.

Eaglesham, J., Hewitt admits failure of Cancún talks was 'serious setback' (2003-09-18), Stockholm: *Financial Times*.

Henriksson, K., WTO-invigning ställdes in efter våldsamma protester (1999-12-01), Stockholm: *Svenska Dagbladet*.

Henriksson, K., U-länderna höjer rösten – Ny självsäkerhet märks bland de fattiga länderna på årets WTO-möte (2003-09-13), Stockholm: *Svenska Dagbladet*.

Lamy to the slaughter? (2005-05-13), Weert: *The Economist*.

Millennium round and the 'Battle in Seattle' (1999-12-06), Stockholm: *Financial Times*.

Playing games with prosperity (2001-07-26), Weert: *The Economist*.

Progress at last (2005-05-05), Weert: *The Economist*.

Road from Cancún leads to Brussels – The hypocrisy of rich countries blocks trade liberalisation (2003-09-16), Stockholm: *Financial Times*.

Rollo, J., An earlier sign of EU flexibility might have managed to head off the Cancún breakdown (2003-09-24), Stockholm: *Financial Times*.

The Battle in Seattle (1999-11-25), Weert: *The Economist*.

Trading blows (2005-04-14), Weert: *The Economist*.

Unlocking the benefits of world trade (2003-10-30), Weert: *The Economist*.

Wallis, W., Informal trade talks ease deadlock (2004-02-19), Stockholm: *Financial Times*.

Williams, F., Zoellick to host 'select' dinner in attempt to meet Doha round target (2004-04-30), Stockholm: *Financial Times*.

### ***Övriga skriftliga källor***

*A League of Gentlemen – Who Really Runs EU Trade Decision-Making?* (November 2003), Storbritannien: Världsnaturfonden WWF-UK.

Arbetspapper (2005-05-11), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Ekerhult, J. (2004), *The European Union's Trade Policy Development – The Cancún Ministerial*. Uppsala: Manuskript till magisteruppsats vid Uppsala universitet.

Inofficiellt kommissionspapper om EU:s position i Singaporefrågorna (September 2003), Bryssel: Kommissionen.

Leal-Arcas, R., *The EC in the WTO – The Three-level Game of Decision-making – What Multilateralism Can Learn from Regionalism*. I European Integration online Papers. Vol. 8, No. 14 (2004), Wien: European Community Studies Association Austria.

Preparation of the Third WTO Ministerial Conference, Council Conclusions (1999-10-26), Bryssel: Ministerrådet.

Promemoria (2005-05-11), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2003-11-07), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-01-16), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-02-06), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (titulär, informellt möte i Dublin 2004-02-20), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-03-05), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-05-07), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-05-14), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (ställföreträdande 2004-05-28), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Rapport från 133-kommitténs möte (titulär 2004-07-02), Stockholm: Utrikesdepartementet.

*Singapore Issues – Clarification of the EU position (a line to take for member states and the commission)* (2004-03-31), Bryssel: Kommissionen.

*Singapore Issues – Options post-Cancún* (2003-10-30), Bryssel: Kommissionen.

*The Singapore Issues – Investment, Competition Policy, Transparency in Government Procurement and Trade Facilitation*, Doha Round Briefing Series. Vol. 1, No. 6 of 13 (February 2003), Genève: ICTSD & Winnipeg, Kanada: IISD.

*Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004 – An Assessment* (2004-11-19), Bryssel: Kommissionen.

WTO Allmänna rådets beslut den 31 juli 2004 om Doharundan – Preliminära svenska kommentarer, promemoria (Augusti 2004), Stockholm: Utrikesdepartementet.

*WTO – Basfakta och knäckfrågor*, Stockholm: Kommerskollegium (2004).

WTO Ministerial Declaration, paragraf 20, 23, 26 och 27 (2001-11-14), Genève: WTO.

*WTO:s ministerkonferens – Singapore 9-13 december 1996*, Stockholm: Utrikesdepartementet (1997).

*WTO:s ministerkonferens – Seattle 30 november - 3 december 1999*, Stockholm: Utrikesdepartementet (2000).

*WTO:s ministerkonferens – Doha 9-14 november 2001*, Stockholm: Utrikesdepartementet (2002).

*WTO:s ministerkonferens – Cancún 10-14 september 2003*, Stockholm: Utrikesdepartementet (2004).

WTO-överenskommelsen välkomnas – Sammanställning av inkomna ambassadrappporter (Augusti 2004), Stockholm: Utrikesdepartementet.

## ***Intervjuer***

<b>Beteckning</b>	<b>Organisation</b>	<b>Intervjudatum</b>
Tjänsteman 1	UD-IH, Stockholm	2004-11-05
Tjänsteman 2	UD-IH, Stockholm	2004-11-05
Tjänsteman 3	UD-IH, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 4	UD-IH, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 5	UD-IH, Stockholm	2004-11-12
Tjänsteman 6	UD-IH, Stockholm	2004-11-23
Tjänsteman 7	UD-IH, Stockholm	2004-12-08
Tjänsteman 1	Kommerskollegium, Stockholm	2004-11-09
Tjänsteman 2	Kommerskollegium, Stockholm	2004-11-11
Tjänsteman 1	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-16
Tjänsteman 2	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-16
Tjänsteman 3	Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Bryssel (svenska representationen)	2004-11-17
Tjänsteman 1	Rådssekretariatet, Bryssel	2004-11-17
Tjänsteman 2	Rådssekretariatet, Bryssel	2004-11-19
Tjänsteman 1	Europeiska kommissionen, Bryssel (kommissionen)	2004-11-18
Tjänsteman 2	Europeiska kommissionen, Bryssel (kommissionen)	2004-11-19
Svensk regeringsföreträdare	Regeringen	2004-12-01

---

## APPENDIX I

---

### *Ordlista*

#### **ACP-länderna**

Africa, Carribean och Pacific Group of States. Benämning på en grupp utvecklingsländer i Afrika, Karibien och Oceanien.

#### **Antidumpningsinstrument**

Även kallat antidumpningsåtgärder (AD-åtgärder). Åtgärder som vidtas mot import av dumpade (prisdumpade) varor. Har vanligen formen av så kallade antidumpningstullar, ett slags extratullar på importen.

#### **Artikel 133**

Artikel 133 utgör den rättsliga grunden för EU:s handelspolitik. Artikel 133 stadgar att kommissionen ska lägga fram förslag för rådet om hur den gemensamma handelspolitiken ska genomföras. Kommissionen ska enligt artikeln föra handelsförhandlingar i samråd med en särskild kommitté, 133-kommittén, som utsetts av rådet för att biträda kommissionen i denna uppgift. I 133-kommittén behandlas frågor som handelsförbindelser med tredje land samt EU:s agerande i Världshandelsorganisationen, WTO, och i andra multilaterala handelssammanhang.

#### **Bilateral**

Något som berör två parter (här stater). Jämför Multilateral, Plurilateral och Unilateral.

#### **CAP (Common Agricultural Policy)**

EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Enligt artikel 33 i Amsterdamfördraget (f.d. artikel 39 i Romfördraget) syftar gemenskapens jordbrukspolitik till att öka produktiviteten inom jordbruket, garantera jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, stabilisera jordbruksmarknaderna, trygga livsmedelsförsörjningen samt tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. Medlen för att uppnå målen är dels gränsskydd, dels olika interna stöd, främst direkt inkomststöd till jordbrukarna samt exportstöd. Som ett resultat av Uruguayrundan har tidigare icke-tariffära gränsskyddsåtgärder omvandlats till tullar (tariffering).

#### **DG Trade (Directorate General Trade)**

Kommissionens generaldirektorat för handel som i dagsläget leds av handelskommissionär Peter Mandelson. Kommissionens handelspolitik sköts av DG Trade, som samordnar medlemsstaternas intressen till en gemensam EU-position. Tjänstemän från direktoratet fungerar som unionens talesmän vid olika handelspolitiska förhandlingar.

#### **Doharundan (även kallad Doha Development Agenda, DDA. Tidigare Millennierundan)**

WTO:s fjärde ministermöte ägde rum i november 2001 i Doha, Qatar. Vid mötet antogs en ministerdeklaration som innehåller ett förhandlings- och arbetsprogram för WTO. Deklarationen har fått namnet "Utvecklingsagendan från Doha".

#### **EG-fördraget**

EU:s verksamhet brukar illustreras i tre pelare. Den första är EG-pelaren, som i grunden består av det traditionella EG-samarbetet. Andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. Tredje pelaren omfattar polisiärt och straffrättsligt samarbete. Till första pelaren hör frågor som har att göra med den inre marknaden och de "fyra friheterna", d.v.s. fri rörlighet över gränserna för personer, varor, tjänster och kapital. EG-samarbetet omfattar dock även t.ex. handelspolitiken. Det är bara inom den första pelaren som medlemsländerna överlåtitt delar av sin suveränitet till EU:s institutioner. Inom den första

pelaren har de gemensamma institutionerna inom EU självständiga roller gentemot medlemsländerna. Kommissionen har ensamrätt till att lägga fram förslag till åtgärder, och ministerrådet fattar besluten, ofta med kvalificerad majoritet.

#### **EU:s 133-kommitté (f.d. 113-kommittén)**

En rådsarbetsgrupp upprättad i enlighet med Artikel 133 i Amsterdamfördraget (tidigare 113-kommittén efter Artikel 113 i Romfördraget) med uppgift att biträda kommissionen i förhandlingar om handelsavtal med en eller flera stater eller internationella organisationer.

#### **Förhandlingsrunda**

Handelsförhandlingarna mellan parterna i GATT/WTO har traditionellt skett i s.k. förhandlingsrundor – tidsbegränsade förhandlingar där ett bestämt antal områden avhandlats. Förhandlingsrundorna i GATT:s regi (t.ex. ”Kennedyrundan”, ”Tokyorundan”) fokuserade huvudsakligen på tullsänkningar, medan den innevarande Doharundan i WTO även inkluderar ett stort antal nya områden såsom handelsprocedurer samt handel och miljö.

#### **G20**

En allians av ca 20 u-länder (bl.a. Brasilien, Indien och Sydafrika) som bildades i samband med WTO:s ministermöte i Cancún 2003. G20-gruppen skapades i syfte att utarbeta ett alternativ till det gemensamma förslag som EU och USA presenterade strax före Cancúnmötet. Kallas också G21 och G20+ eftersom medlemsantalet varierat.

#### **G90**

G90:s medlemmar utgörs av u-länder i Afrika, Karibien, Stilla Havet samt flera av de minst utvecklade länderna (MUL).

#### **GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)**

Allmänna tull- och handelsavtalet slöts 1947. Innehåller det multilaterala regelsystemet för handeln med varor och bildar nu ett av de tre huvudavtalen i WTO. GATT-reglerna syftar till att skapa förutsägbarhet och stabilitet i den internationella varuhandeln. De centrala elementen är principen om icke-diskrimineringen (minst gynnad nation, nationell behandling), bindande åtaganden till exempel ifråga om tullar, förbud mot kvantitativa restriktioner, åtgärder mot dumpad och subventionerad export för att främja en rättvis konkurrens, skyddsåtgärder mot marknadsstörande import, regler för tullunioner och frihandelsområden samt regler för förmånsbehandling av u-länderna.

#### **Gemenskapskompetens**

På de områden som faller under EG-fördragets första pelare råder gemenskapskompetens (även kallad exklusiv kompetens). Detta innebär att EU:s medlemsstater har givit upp den nationella politiken och överfört beslutsmakten till gemenskapen. Inom den första pelaren har de gemensamma institutionerna inom EU självständiga roller gentemot medlemsländerna. Kommissionen har ensamrätt till att lägga fram förslag till åtgärder, och ministerrådet fattar besluten, ofta med kvalificerad majoritet. Inom handelspolitiken råder gemenskapskompetens. I internationella handelsammanhang, och i princip under samtliga WTO-möten, är det därför kommissionen som ensam för EU:s talan.

#### **Gröna rummet**

Gröna rummet (eng. The “Green Room”) syftar på den informella benämningen på generaldirektörens konferensrum i WTO. Begreppet används som beteckning på mindre möten med 20-40 delegationer att jämföras med WTO:s totalt 148 medlemmar.

#### **Konsensus**

Brukas kallas enhällighetsprincipen och innebär att ett beslut bara kan fattas om det råder enighet, att alla måste vara överens.

#### **MAI (Multilateral Agreement on Investment)**

Arbetsnamnet för de förhandlingar om ett multilateralt investeringsavtal inom OECD som pågick 1995-1998, men bröt samman i oktober 1998 sedan Frankrike dragit sig ur. Även om

MAI förhandlades inom OECD var avsikten att det skulle ha blivit en fristående överenskommelse som var öppen även för icke-OECD-länder.

### **Modaliteter**

I princip formen/ramarna för hur förhandlingarna är upplagda.

### **Multilateral**

Något som berör tre eller fler parter (här stater). I WTO avses med "multilateralt avtal" ett avtal som är bindande för samtliga medlemmar. Jämför Bilateral, Plurilateral och Unilateral.

### **NGOs (Non Governmental Organizations)**

Samlingsnamn för frivilligorganisationer (icke-statliga organisationer) av lobbyistkaraktär som försöker påverka regeringarna i bl.a. handelspolitiska frågor. Tillsammans med massmedia och andra icke-statliga grupper i samhället brukar frivilligorganisationer kollektivt benämnas "det civila samhället". Förutom traditionella frivilligorganisationer såsom branschorganisationer, näringslivsorganisationer och fackföreningar, har under 1990-talet även organisationer som verkar för miljön, u-länder och livsmedelsskydd kommit att spela en allt viktigare roll.

### **OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)**

Har sitt säte i Paris och bildades ursprungligen 1948 för att främja återuppbyggnaden i Europa efter andra världskriget enligt den amerikanska Marshallplanen. 1961 ombildades den till en ekonomisk samarbetsorganisation för västekonomierna i främst Europa. Medlemmar är bland andra Sverige, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Japan och USA. Inför förhandlingar i GATT och WTO har organisationen fungerat som utredningsorgan på olika områden, bland annat jordbruk och tjänstehandel.

### **Plurilateral**

I WTO är plurilaterala avtal ingångna mellan ett mindre antal medlemsländer till skillnad från multilaterala avtal som omfattar samtliga WTO-länder. Jämför Multilateral, Bilateral och Unilateral.

### **Reciprocitet**

Ömsesidighet. Princip i handelsförhandlingar enligt vilken länder endast lämnar medgivanden, t.ex. en tullsänkning, i utbyte mot motprestationer från andra länder. Fördelar på ett förhandlingsområde kan "balanseras" av eftergifter på ett annat.

### **Single undertaking**

Principen inom WTO är att ett medlemsland måste skriva under samtliga avtal, och deras underavtal, i en förhandlingsrunda. Det går alltså inte att bara skriva under de delar man anser sig stödja. Det här kallas på fackspråk för "one single undertaking", ett enda åtagande.

### **TRIMS (Trade Related Investment Measures)**

Handelsrelaterade investeringsåtgärder är krav som värdlandets regering ställer på en utländsk investerare och som berör det utländska företags handel med omvärlden. WTO:s avtal om handelsrelaterade investeringsåtgärder (TRIMS-avtalet), som slöts i Uruguayrundan, förbjuder medlemsländerna att ställa krav på nationellt innehåll i produktionen, exportimportbalansering, begränsningar av importen i förhållande till den utländska valuta företaget tjänar, samt begränsningar av exporten i förhållande till företags lokala produktion.

### **TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)**

Handelsrelaterade immaterialrättsfrågor. Ett av de tre huvudavtalen i WTO som bland annat omfattar skydd för upphovsrätt, varumärken och geografiska ursprungsbezeichnungar.

### **Unilateral**

Ensidig. Åtgärd som vidtas av en part utan överenskommelse med motpart. Jämför Bilateral, Multilateral, Plurilateral.

## **Uruguayrundan**

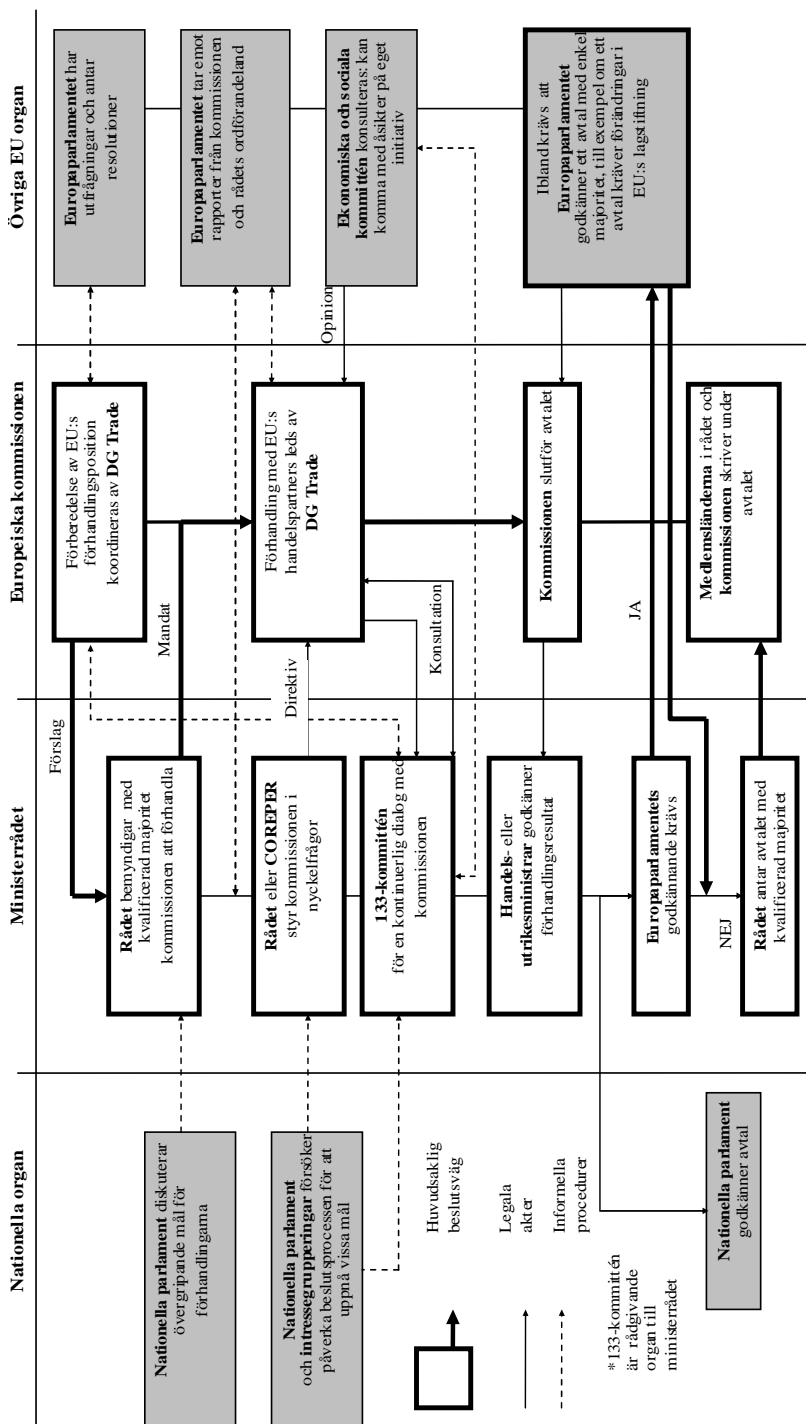
Tull- och handelsförhandling 1986-94. Namnet kommer av att den deklaration som fastställde riktlinjer och mål för förhandlingarna antogs vid ett ministermöte 1986 i Punta del Este, Uruguay. Etablerade WTO som efterträdare till GATT 1995.

## **WTO (World Trade Organization)**

Världshandelsorganisationen WTO trädde i kraft den 1 januari 1995 och tog då över GATT:s provisoriska roll som institutionellt forum för de olika regelkomplex som utgör det multilaterala handelssystemet. "WTO-familjen" består idag av dels multilaterala avtal som omfattar alla medlemsländer, dels av plurilaterala avtal som omfattar ett begränsat antal medlemmar. Till de multilaterala avtalen hör WTO:s tre huvudavtal: GATT (varor), GATS (tjänster) och TRIPS (immaterialrätt). Hit räknas också en rad avtal och överenskommelser som tillämpar och vidareutvecklar olika bestämmelser i GATT (antidumpning, subventioner, tullvärdeberäkning, tekniska handelshinder, importlicenser m.m.).

## APPENDIX II

### Formella beslutsprocesser



Källa Woolcock 2000, s 379. De organ som ligger i de gråmarkerade rutorna befinner sig utanför ramen för denna studie.

