DEMOCRACY WITHOUT BORDERS

POLICYÖVERSYN

UNPA OCH IPU

HUR FÖRHÅLLER SIG FÖRSLAGET OM EN PARLAMENTARISK FÖRSAMLING INOM FN TILL DEN INTERPARLAMENTARISKA UNIONEN?

ANDREAS BUMMEL

2022

www.democracywithoutborders.org

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR 2

SAMMANFATTNING 3

OM PUBLIKATIONEN 4

INTRODUKTION 5

I. IPU: EN ORGANISATION FÖR NATIONELLA PARLAMENT 6

II. UNPA: EN VÄG TILL GLOBAL DEMOKRATI 12

III. UNPA OCH IPU: KOMPLETTERANDE ORGAN 19

IV. SLUTSATSER 29

FÖRKORTNINGAR

APU	Afrikanska parlamentariska unionen
AU	Afrikanska unionen
COSAC	Konferensen för parlamentens EU-organ
CUNPA	Kampanjen för upprättandet av en parlamentarisk församling inom FN
EALA	East African Legislative Assembly
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EP	Europaparlamentet
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta Nationerna
GPA	Global parlamentarisk församling
HLPF	High-Level Political Forum
IGO	Mellanstatlig organisation
IPI	Internationell parlamentarisk institution
IPU	Interparlamentariska unionen
IMF	Internationella valutafonden
LI	Liberal International
PACE	Europarådets parlamentariska församling
PAM	Parlamentariska församlingen för Medelhavsområdet
PAP	Panafrikanska parlamentet
SI	Socialist International
UNGA	FN:s generalförsamling
UNPA	Parlamentarisk församling inom FN
UNPN	Parlamentariskt nätverk inom FN
UNSC	FN:s säkerhetsråd
UNSG	FN:s generalsekreterare
WTO	Världshandelsorganisationen

SAMMANFATTNING

Denna studie undersöker förhållandet mellan den Interparlamentariska unionen (IPU) och den föreslagna parlamentariska församlingen inom FN (UNPA). Den anger huvuddragen hos dessa två organ och ger en bedömning av deras likheter och skillnader med särskild hänsyn till IPU:s pågående samarbete med FN och dess förmåga att ta itu med FN:s demokratiska underskott.

IPU beskrivs som en paraplyorganisation för nationella parlament som är oberoende och separat från FN. Dess primära roll när det gäller samarbetet med FN är att bistå och samordna nationella parlament i genomförandet av internationellt överenskommen politik och att stärka deras engagemang i frågor av global karaktär.

UNPA:n, å andra sidan, skulle vara ett formellt FN-organ bestående av enskilda parlamentariker som i egenskap av UNPA-ledamöter representerar världsmedborgare på global nivå och utövar en tillsynsfunktion gentemot FN. Ett primärt mål för en UNPA skulle vara att överväga frågor om FN:s styrelseformer och utvecklingen av det internationella systemet. UNPA:n presenteras som ett första steg i den långsiktiga utvecklingen av ett demokratiskt valt världsparlament.

Studien identifierar viktiga skillnader mot IPU, särskilt när det gäller funktioner, befogenheter, institutionell utformning och juridiska egenskaper. Den drar slutsatsen att förhållandet mellan IPU och UNPA är kompletterande och att en UNPA skulle fylla en roll som IPU för närvarande inte har eller avser att få.

IPU:s och UNPA:ns kompletterande relation bekräftas av den analoga samexistensen på regional nivå mellan Europaparlamentet (EP) och konferensen för parlamentens EU-organ (COSAC) samt mellan Panafrikanska parlamentet (PAP) och Afrikanska parlamentariska unionen (APU).

Studien argumenterar för att idéer om att utveckla IPU till en UNPA eller ett världsparlament bör avfärdas eftersom en organisation som sammanför och samordnar nationella parlament kommer att fortsätta behövas parallellt med en UNPA. IPU:s relevans som en global interparlamentarisk organisation bedöms snarare att öka i det långsiktiga perspektivet av ett framtida världsrättssystem.

Det betonas att ett återupprättat förtroende för demokratin endast kommer att vara möjligt om demokratisk representation och deltagande utvidgas till globalt beslutsfattande genom ett organ av valda globala representanter.

OM PUBLIKATIONEN

Denna publikation vänder sig i första hand till parlamentariker och tjänstemän inom utrikesförvaltning som vill få en djupare förståelse av hur förslaget om att upprätta en parlamentarisk församling inom Förenta Nationerna (UNPA) förhåller sig till den redan existerande Interparlamentariska unionen (IPU).

Skriften publicerades 2019 på engelska, författad av Andreas Bummel, direktor för Democracy Without Borders och bygger på en tidigare studie från 2008.[1]

Denna svenska upplaga publicerades i november 2022 och är översatt, grundligt genomarbetad och uppdaterad av Petter Ölmunger och Hans Leander.

Författaren önskar särskilt framföra tack för värdefulla bidrag från Jessica Lee och Hans Leander. Vidare framförs tack till Petter Ölmunger, Daniel Jositsch, François Leray, Donna Park, George Vella, John Vlasto och Josep Xercavins för hjälpsamma synpunkter.

Författaren tar fullt ansvar för alla eventuella fel som kvarstår.

---

1 Bummel, Andreas. 2008. "The Establishment of a UN Parliamentary Assembly and the Role of the Inter-Parliamentary Union." Committee for a Democratic UN (nu Democracy Without Borders). I samband med översättningen har revideringar gjorts och hänvisningar till Brauer, Maja & Andreas Bummel. 2020 (sv. 2021). En parlamentarisk församling inom Förenta Nationerna. Berlin: Democracy Without Borders har förts in i fotnoterna.

INTRODUKTION

Förenta Nationernas (FN:s) betydelse för att främja internationell fred och säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling är enorm. Organisationens demokratiska underskott begränsar dock dess legitimitet och därmed förmågan att hantera vår tids globala utmaningar. Det demokratiska underskottet i den globala styrningen tydliggjordes av den så kallade Cardoso-panelen som inrättades av FN:s dåvarande generalsekreterare (UNSG) Kofi Annan. I panelens rapport från 2004 står det:

Valda lagstiftare och parlament verkar ha liten inverkan på mellanstatliga beslut samt i tillsynen över och regleringen av internationella marknader. Den traditionella maktdelningen – med ett lagstiftande organ av valda representanter för att övervaka och utöva tillsyn över den verkställande funktionen – tillämpas inte så tydligt i internationella mellanstatliga institutioner.[2]

Som svar på detta behov bildades 2007 Kampanjen för en parlamentarisk församling inom FN (CUNPA) och har sedan dess förespråkat demokratisk representation av världsmedborgarna i FN och i den globala styrningens institutioner. En UNPA skulle vara ett pragmatiskt steg mot det långsiktiga målet om ett världsparlament och för första gången ge folkvalda representanter en formell roll i FN. Församlingen skulle vara ett nytt FN-organ med uppdrag att representera världens medborgare snarare än medlemsstaternas regeringar.

Många som inte är bekanta med detta förslag undrar hur en UNPA skulle förhålla sig till den redan befintliga Interparlamentariska unionen (IPU). Frågeställningarna handlar primärt om i vilken utsträckning de båda organen skulle överlappa varandra och utföra samma funktioner. En annan fråga är om IPU skulle kunna vara en lämplig utgångspunkt för att utveckla en UNPA.

Syftet med denna studie är att klargöra IPU:s och en UNPA:s olika funktioner och syften. Står de i ett ömsesidigt konkurrensförhållande eller skulle de snarare kunna förstärka varandra?

---

2 United Nations. 2004. "We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations." UN Doc. A/58/817, s. 24, para. 8. https://archive.globalpolicy.org/images/pdfs/0611report.pdf

Skriften har följande uppbyggnad: Efter att IPU och den föreslagna UNPA har presenterats jämförs de båda organen och möjligheten att inrätta ett parlamentariskt nätverk inom FN (UNPN) som ett försteg till en UNPA undersöks. Slutligen presenteras en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.

I. IPU: EN ORGANISATION FÖR NATIONELLA PARLAMENT

GRUNDLÄGGANDE EGENSKAPER

IPU grundades 1889 och är en av de äldsta internationella organisationerna.[3] IPU är idag en paraplyorganisation med 178 nationella medlemsparlament. Det enda stora parlamentet som för närvarande inte är medlem är USA:s kongress som avslutade sitt medlemskap 1999. Dessutom är 12 regionala internationella parlamentariska institutioner (IPI:er) associerade medlemmar och ett 70-tal organisationer har observatörsstatus, bland dem 20 FN-enheter, 30 IPI:er och fem icke-statliga organisationer.

Enligt artikel 1 i dess stadgar betraktar sig IPU som en internationell organisation "av suveräna staters parlament". IPU:s mål är bland annat att främja kontakter, samordning och erfarenhetsutbyten mellan parlament och parlamentariker, överlägga i frågor av internationellt intresse, uttrycka sina åsikter i sådana frågor i syfte att få till stånd parlamentariska åtgärder, bidra till att främja mänskliga rättigheter, förbättra kunskapen om representativa institutioners funktion och stärka deras handlingskraft.

Delegationer från medlemsparlamenten samlas två gånger per år i IPU:s församling och styrande råd. IPU:s medlemmar har full befogenhet att själva bestämma hur de ska organisera sitt engagemang. Artikel 6 (2) i IPU:s stadgar säger att "det är den suveräna rätten för varje medlem av IPU att besluta om det sätt på vilket den organiserar sitt deltagande i IPU". Det finns alltså ingen fast lista över IPU-delegater för församlingen eller det styrande rådet och medlemsparlamenten kan skicka olika delegater till olika möten, vars urval ofta sker *ad hoc*. Däremot är medlemskap i IPU:s fasta utskott, som inrättats och väljs av styrande rådet, förknippat med tydliga villkor.

---

[3] För en introduktion till IPU på svenska, se Johansson, Jonas, Anders Mellbourn och Karl Magnus Johansson. 2017. ”Parlament i världen”, www.riksdagen.se/globalassets/15.-bestall-och-ladda-ned/informationsmaterial/parlament-i-varlden.pdf. Skriften publicerades med anledning av 125-årsminnet av riksdagens första IPU-delegation.

Utöver nationella delegationer finns regionala geopolitiska grupper. För närvarande finns det sex sådana. Beroende på befolkningsstorlek utser varje medlemsparlament ett antal av åtta eller tio delegater till IPU-församlingen och får olika antal röster enligt en glidande skala som anges i artikel 15 i stadgarna. Vid styrande rådet, som väljer IPU:s exekutivkommitté, representeras varje medlem lika av vardera tre delegater.

EN PARLAMENTARISK DIMENSION AV INTERNATIONELLT SAMARBETE

Att stärka relationen mellan FN och parlamenten ses alltmer som en viktig faktor för att underlätta och stödja genomförandet av FN:s politik. Parlament spelar en avgörande roll i de flesta av FN:s medlemsländer när det gäller lagstiftning, budget, tillsyn och representation, och enligt FN kan samarbete med parlament och parlamentariker bidra till att föra världsorganisationens arbete närmare människor och omvänt föra in människors röster i FN:s beslutsprocess. När det till exempel gäller genomförandet av Agenda 2030 hävdar FN att parlamentariker kommer att ha en "extremt viktig roll" att spela. [4]

Interaktionen mellan FN och IPU började utvecklas alltmer under 1990-talet. 1995 arrangerade IPU en särskild session inför FN:s 50-årsjubileum, och i en deklaration som antogs under sessionen formuleras ”en parlamentarisk vision för det 21: a århundradet”. Deklarationen framhåller bland annat vikten av att stärka relationen mellan FN och de nationella parlamenten samt drar slutsatsen att det behöver fattas ”ett formellt avtal mellan Förenta nationerna och den Interparlamentariska unionen som fastställer en adekvat ram för samarbetet mellan de två organisationerna.”[5] 1996 slöt FN och IPU ett avtal om att underlätta upprättandet av direkta kommunikationskanaler. Baserat på liknande avtal och arbetsordningar har IPU efter hand initierat samarbeten med FN:s olika fackorgan för att genomföra gemensamma politiska mål.

Inför FN:s millennietoppmöte 2000 höll IPU en talmanskonferens som ytterligare bekräftade den utvecklade relationen mellan FN och IPU och som

---

4 United Nations. 2016. “Interaction between the United Nations, National Parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Report of the Secretary-General.” UN Doc. A/70/917.

5 Se ”The Parliamentary Vision for International Cooperation into the 21st Century“ 1995. Punkt 62. http://archive.ipu.org/un-e/un50.htm

fastställde som mål för IPU att tillhandahålla en "parlamentarisk dimension till internationellt samarbete".[6]

2002 antog FN:s generalförsamling (UNGA) en resolution som beviljar IPU permanent observatörsstatus. Sedan dess har IPU tillåtits cirkulera officiella dokument och organisera utfrågningar och specialiserade möten i FN. 2016 slöts ett nytt samarbetsavtal. IPU kan nu också, under vissa villkor, bjudas in att delta (inte bara observera) i UNGA:s huvudutskott och underorgan, samt i alla konferenser som är knutna till FN. Vidare kan gemensamma åtgärder och program vidtas av både FN och IPU, i frågor av gemensamt intresse, för att stärka samarbetet för att utveckla parlamentariska funktioner. Avtalet förutser samråd "om och när så är lämpligt".[7] Processen och statusen för sådana samråd är för närvarande oklar.

Som en rutinfråga antar nu UNGA en årlig resolution vid varje session om samspelet mellan FN, nationella parlament och IPU, och UNSG presenterar regelbundet en rapport i detta ämne. År 2000, 2005, 2010 och 2015 sammankallade IPU talmanskonferenser, och dessa konferenser gjorde olika uttalanden för att ytterligare förfina relationen mellan FN och IPU.

2007 bildades IPU:s FN-utskott efter att FN i millenniedeklarationen 2000 hade välkomnat ett stärkt samarbete mellan FN och nationella parlament genom IPU. Utskottet bistås nu av en byrå med 18 medlemmar och är öppen för alla IPU-medlemmar. Det syftar till att underlätta för parlament att relatera till FN:s aktiviteter och mål genom att engagera sig gentemot FN-tjänstemän och genomföra både globala åtaganden och tillsynsmekanismer för att säkerställa att länder uppfyller dessa åtaganden.

För detta ändamål är utskottet inte längre enbart en rådgivande grupp. Det strävar efter att övervaka, rapportera och undersöka de nationella parlamentens ansträngningar att samarbeta kring FN:s verksamhet inom vissa områden, såsom hållbar utveckling, FN:s budgetar och reformer, fredsbyggande och försoning. Utvidgningen av den roll som utskottet spelar för att koppla samman FN och IPU uppmärksammades när det inrättades som IPU:s fjärde fasta utskott 2013. UNSG:s rapport från 2018 om förhållandet mellan FN och IPU påpekar att utskottet representerar "den

---

6 "The Parliamentary Vision for International Cooperation at the Dawn of the Third Millennium" 2000. http://archive.ipu.org/splz-e/sp-dclr.htm

7 Se Article II: United Nations, and Inter-Parliamentary Union. 2016. "Cooperation Agreement."

centrala strukturen utformad för att stärka partnerskapet mellan FN och IPU." [8]

Vidare har IPU organiserat årliga "parlamentariska utfrågningar" i FN sedan 2001 med två mål: att föra in parlamentariker i kretsen av förhandlingar och beslut i FN, och att dessa parlamentariker ska kunna förmedla synpunkter i frågor som diskuteras i FN genom att utbyta åsikter med FN-diplomater och akademiker. Vid starten var arrangemanget tänkt som en genomgång av utvalda ämnen men har på senare år blivit ett forum för bred debatt om relevanta frågor på den internationella agendan.

IPU har alltså fått en alltmer framträdande roll gentemot FN när det gäller parlamentarisk samverkan. Även om det finns all anledning att se positivt på denna utveckling väcks frågan om den tillmötesgår behovet av att demokratisera FN.

FRÅGAN OM GLOBAL PÅVERKAN OCH TILLSYN

Trots bristen på formalitet har den omfattning i vilken IPU utövat inflytande och förändrats i sina relationer med FN fortsatt att utvecklas under de senaste åren. UNSG:s årsrapport 2016 om FN-IPU-relationen beskrev detta som ett resultat av det växande förverkligandet av de nationella parlamentens nyckelroll. Diskussionen om relationen mellan FN och IPU fortsätter att vara en återkommande punkt på FN:s generalförsamlings agenda. Även om detta tyder på ett intresse för närmare samarbete är effekten av de nationella parlamentens röster på FN:s beslutsfattande, förmedlad via IPU, utan tvekan begränsad.

Även om UNSG:s rapport 2018 påpekar att IPU "sammankopplar nationella parlament för att främja större transparens, ansvarighet och delaktighet på global nivå", visar rapporten att insatserna huvudsakligen är inriktade på nationell nivå.[9] Den diskuterar inte mekanismer genom vilka IPU skulle kunna ha utövat en tillsynsfunktion för att främja global transparens och ansvarighet för FN:s beslutsfattande och själva FN:s byråkrati.

Samarbetet mellan FN och IPU syftar istället främst till att stärka de nationella parlamentens stödjande roll i genomförandet av FN:s politik. 2016 års FN-IPU-avtal hänvisar till Agenda 2030, och IPU har i allt högre grad riktat in sin verksamhet och sitt engagemang på genomförandet av målen för

---

8 United Nations. 2018. “Interaction between the United Nations, National Parliaments and the Inter-Parliamentary Union. Report of the Secretary-General.” UN Doc. A/72/791. Para. 38, p. 10.

9 Ibid. Para 38.

hållbar utveckling. Värda att notera är de sidoevenemang som IPU anordnade i anslutning till High-Level Political Forum (HLPF), som ansvarar för FN:s policy för hållbar utveckling.

IPU arbetar gentemot ett ökande antal FN-organ, men enbart i egenskap av att engagera nationella parlament inom FN. Ett annat exempel är IPU:s ansträngningar för antagandet av en resolution 2017 i FN:s råd för mänskliga rättigheter som uppmuntrar nationella parlament att delta i den universella periodiska granskningen.

IPU:s årliga "parlamentariska utfrågningar" i FN är enkla konferenspaneler som underlättar informationsutbyte och diskussion. Trots deras namn bör de inte förväxlas med ett formellt globalt instrument som tillämpas i samband med faktiska parlamentariska förfaranden eller utredningar. IPU har ingen tillsynsfunktion gentemot FN.

EN FRISTÅENDE INSTITUTIONS BEGRÄNSNINGAR

IPU:s begränsade syn på den "parlamentariska dimensionen till internationellt samarbete" kom till uttryck när Europaparlamentet (EP) drev på för skapandet av en parlamentarisk församling inom Världshandelsorganisationen (WTO). IPU motsatte sig detta mål och så småningom kom EP och IPU överens om att gemensamt inleda den parlamentariska konferensen om WTO som träffades för första gången 2003.

Konferensen har inte haft något uppenbart inflytande på WTO:s styrning, överläggningar, fastställande av agenda eller beslutsfattande. Det är ett informellt forum som underlättar utbyte av kunskap och uppfattningar om internationell handel och WTO:s verksamhet. EP fortsatte upprepa behovet av en parlamentarisk församling inom WTO för att ta itu med WTO:s "brist på demokratisk ansvarighet och legitimitet" även efter att den parlamentariska konferensen hade inrättats.[10]

Den förklaring till IPU:s motstånd som gavs av dåvarande generalsekreteraren för IPU, Anders B. Johnsson, illustrerar en grundläggande missuppfattning om den roll IPI:er spelar och kan spela i mellanstatliga organisationer. “Ett parlament” har, enligt Johnsson, “två grundläggande funktioner”:

---

[10] 2008 antog till exempel EP en resolution som “poängterar vikten av att inrätta en parlamentarisk församling inom WTO med rådgivande befogenheter mot bakgrund av WTO:s bristande demokratiska ansvarsskyldighet och legitimitet”. Europaparlamentet. 2008. “Mot en reformerad Världshandelsorganisation.” Resolution P6_TA(2008)0180. Para. 19.

att lagstifta samt att övervaka den verkställande makten och ställa den till svars. Den lagstiftande funktionen vid WTO sköts av regeringsförhandlare som ställs till svars i sina nationella regeringar och parlament. Att ge WTO en parlamentarisk dimension som försöker spegla den konstitutionella roll som parlamenten spelar på nationell nivå är inte meningsfullt.[11]

Detta uttalande tycks underskatta betydelsen av parlamentariska organ i mellanstatliga organisationer, där IPI:er kan ha en viktig roll att spela när det gäller överläggning, ansvarsskyldighet och tillsyn. Till exempel har EP gradvis fått en allt viktigare parlamentarisk roll inom ramen för EU. EP började som en indirekt vald rådgivande församling men är idag ett direktvalt parlament med medlagstiftande befogenheter. Däremot är de nationella parlamenten som sådana inte i stånd att hålla en mellanstatlig organisation ansvarig eftersom de opererar på en annan nivå.

För närvarande verkar det som om en majoritet av IPU:s tjänstemän och medlemsparlament är nöjda med FN-IPU-samarbetsavtalet som slöts 2016. Ansträngningar för att stärka samarbetet innehåller inga förslag om att utveckla tillsynsfunktioner gentemot FN-systemet. Istället kvarstår IPU:s ståndpunkt att den parlamentariska dimensionen till internationellt samarbete måste tillhandahållas ”av parlamenten själva först och främst på nationell nivå”[12] och att IPU ger stöd till parlamenten ”i syfte att öka deras kapacitet att, *på den nationella nivån*, genomföra sina lagstiftnings- och tillsynsfunktioner med avseende på frågor som är föremål för internationellt samarbete inom Förenta Nationerna”[13] (kursivering tillagd).

I en jämförande studie av 22 IPI:er skriver Andrea Cofelice, forskare vid Centro Studi sul Federalismo, att IPU

är en fristående institution som för närvarande är bortkopplad från alla komplexa styrningssystem med flera aktörer - en omständighet som hindrar IPU från att utveckla uppsättningen av sådana kärnfunktioner som skulle kunna ta itu med internationellt beslutsfattande och ansvarsskyldighet.[14]

---

11 Johnsson, Anders B. 2003. “A Parliamentary Dimension to International Cooperation.” i A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals, red. Saul H. Mendlovitz och Barbara Walker, s 20–29. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education. s. 28.

12 Declaration of the First Conference of Speakers of Parliaments, 2000.

13 “Cooperation between the Inter-Parliamentary Union and the United Nations“, Rapport antagen utan omröstning vid IPU:s styrande råd under dess 168:e session (Havana, 7 april 2001), 105th Conference - Reports, Decisions and Resolutions of the IPU Council, s. 47.

14 Cofelice, Andrea. 2019. Parliamentary Institutions in Regional and International Governance. Routledge. s. 184.

Även om IPU alltså bidrar med en parlamentarisk dimension till FN:s arbete så saknas en förmåga att adressera det demokratiska underskott som präglar beslutsfattande på global nivå. På sin webbplats understryks att IPU åtar sig "att öka parlamentens roll i globala angelägenheter, hjälpa till att övervinna det demokratiska underskottet i internationella relationer och se till att internationella åtaganden omsätts i nationell verklighet." Av dessa tre åtaganden passar det första och det tredje väl in i det arbete som IPU gör. Det är däremot tveksamt om IPU kan uppnå det andra åtagandet.

II. UNPA: EN VÄG TILL GLOBAL DEMOKRATI

URSPRUNG, STÖD & NYCKELIDÉER

Förslaget om en UNPA lades fram första gången 1949 av den amerikanske advokaten och diplomaten Louis Sohn. Det baserades på exemplet från Europarådets parlamentariska församling (PACE), som hade inrättats som ett fördragsorgan för denna nya IGO i efterkrigstidens Europa. Skapandet av ett internationellt parlament diskuterades för övrigt redan vid fredssamtalen i Versailles och förhandlingarna om Nationernas Förbund efter första världskriget. En mer utförlig beskrivning av världsparlamentets idéhistoria, från franska revolutionen till idag, ges i den första delen av boken *A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century* av Jo Leinen och Andreas Bummel (författaren till denna skrift). [15]

Ett stort antal institutioner och individer har uttryckt stöd för en UNPA.[16] Till exempel antogs en resolution i EP 2018 som uppmanar EU:s råd att förespråka inrättandet av en UNPA

i syfte att göra de globala styrelseformerna mer demokratiska till sin karaktär, öka deras demokratiska ansvarsskyldighet och öppenhet och göra det möjligt att öka medborgarnas deltagande i FN:s verksamhet och i synnerhet att bidra till det framgångsrika genomförandet av FN:s agenda 2030 och målen för hållbar utveckling. [17]

Andra institutioner som har uttryckt stöd är det latinamerikanska parlamentet, det panafrikanska parlamentet (PAP) och den östafrikanska lagstiftande församlingen (EALA), samt Green World Congress, Liberal

---

15 Leinen, Jo, & Bummel, Andreas. 2018. A World Parliament: Governance and Democracy in the 21st Century. Berlin: Democracy Without Borders.

16 Ibid., se del I. Se även Brauer /Bummel. op.cit.

17 Europaparlamentet. 2018. "Rekommendation till rådet om FN:s generalförsamlings 73:e session." P8_TA-PROV(2018)0312. Punkt (m).

International (LI), Socialist International (SI) och World Federation of United Nations Associations. Enskilda undertecknare inkluderar ett stort antal före detta FN-tjänstemän och över 1 800 nuvarande och tidigare parlamentsledamöter, av vilka många själva har tjänstgjort som delegater till IPU och andra IPI:er.

Den framlidne före detta UNSG Boutros Boutros-Ghali var en beskyddare och anhängare av CUNPA. 1996, under den sista månaden av sin mandatperiod som UNSG, presenterade han *An Agenda for Democratization* som beskrev viktiga överväganden som nu är mer giltiga än någonsin.[18] Han påpekade att beslutsfattande på global nivå kommer att bli allt viktigare "eftersom problem som bara kan lösas globalt kommer att bli allt fler." Han förklarade att beslutsfattande i globala frågor har långtgående inhemska konsekvenser. Därför, skrev han, "kan icke-representativa beslut i globala frågor stå i strid med demokratiseringen inom en stat och undergräva ett folks förtroende för demokratin." Han förutsåg att demokratin skulle hamna under press om demokratiseringsprocessen inte utvidgades till den internationella nivån

Om en stat idag ska förvärva eller bibehålla kapacitet att tillhandahålla en möjliggörande miljö för sina medborgare måste den utöka sitt inflytande till de faktorer som ligger utanför dess ensidiga kontroll men som bidrar till att bestämma livsvillkoren inom den. En sådan utvidgning av suveräniteten kommer att vara möjlig och legitim endast i den mån den vilar på mekanismer för demokratisk ansvarsskyldighet. För alla stater har en demokratisering på internationell nivå blivit en oumbärlig mekanism för global problemlösning som sker på ett sätt som är ansvarigt och godtagbart för alla och med deltagande av alla berörda.[19]

I samband med lanseringen av CUNPA 2007 sa han att upprättandet av en UNPA har blivit "ett oumbärligt steg för att uppnå demokratisk kontroll över globaliseringen." Han ansåg att detta nya organ "skulle främja global demokrati bortom stater och ge medborgarna en genuin röst i världsfrågor."[20]

---

18 Boutros-Ghali, Boutros. 1996. “Supplement to Reports on Democratization.” A/51/761. Report to the 51st Session of the United Nations General Assembly.

19 Ibid., para. 70.

20 Boutros-Ghali, Boutros. 2007. “Message to the Campaign for the Establishment of a UN Parliamentary Assembly.” www.unpacampaign.org/documents/en/BBG200705.pdf.

EN EVOLUTIONÄR PROCESS

För förståelsen av UNPA-förslaget är det avgörande att UNPA:n inte ses som ett statiskt organ utan som startpunkten för en pågående evolutionär process på vägen mot det långsiktiga målet om ett världsparlament. I grova drag är det möjligt att särskilja tre institutionella stadier:[21]

1. en till stor del rådgivande UNPA som är knuten till UNGA och vars befogenheter inte kan utvidgas utöver UNGA:s befogenheter;
2. en global parlamentarisk församling (GPA) baserad på fördrag eller samarbetsavtal vars räckvidd sträcker sig till alla större institutioner för global styrning, inklusive Internationella valutafonden (IMF), Världsbanksgruppen och WTO; och
3. ett världsparlament som är en del av ett globalt lagstiftningssystem med begränsad makt att anta globalt bindande regler.[22]

Vart och ett av dessa stadier är kopplade till specifika begrepp och förutsättningar och de bör inte förväxlas. Att låta den nya institutionen bevisa sin förmåga och utvecklas över tid är ett försiktigt och förnuftigt tillvägagångssätt, som följer exemplet med EP:s utveckling under flera decennier.

I princip skulle en UNPA uppfattas som ett formellt FN-organ som företräder världsmedborgare snarare än regeringar i FN:s medlemsländer. Som en integrerad del av FN har den särskilda rättigheter gentemot andra FN-organ och FN:s administration. Representation av världsmedborgare och tillsyn över FN är nyckelfunktioner.

Till en början skulle FN:s medlemsländer kunna välja om deras UNPA-ledamöter skulle väljas indirekt från nationella eller regionala parlament eller om de skulle väljas direkt. I det första fallet bör de utvalda delegaterna återspegla det politiska spektrumet av respektive parlamentariskt organ, och därmed ge plats åt både majoritets- och oppositionsrepresentanter. I det senare fallet bör ett system med proportionell representation användas för att uppnå detta. Så småningom är målet att alla ledamöter i en UNPA ska väljas direkt (detta är en förutsättning för det tredje evolutionära steget ovan). Antalet platser skulle bestämmas per land utifrån principen om degressiv proportionalitet, men de skulle innehas av oberoende delegater.[23]

---

21 Se Leinen/Bummel, op.cit., s. 371-374 och Brauer/Bummel, kap 2 samt s. 116-119.

22 Ett scenario och förslag för utformandet av det tredje stadiet beskrivs i Bummel, Andreas. 2018. "A Renewed World Organization for the 21st Century." Democracy Without Borders. www.democracywithoutborders.org/files/DWBGCFAB.pdf.

23 För en djupare diskussion och förslag på platsfördelningsmodeller, se Brauer/Bummel, op.cit., kap. 5

En UNPA representerar ett modest och pragmatiskt steg mot det långsiktiga målet att skapa ett globalt lagstiftande parlament med två kamrar. UNPA:ns rättigheter och befogenheter skulle kunna utökas över tid i takt med att dess demokratiska legitimitet ökar. Församlingen kommer att fungera som en oberoende vakthund i FN-systemet och som en demokratisk återspegling av världsmedborgarnas mångfald.

Det finns två sätt som en UNPA kan skapas på. För det första genom ett beslut av UNGA enligt artikel 22 i FN-stadgan. Enligt denna bestämmelse får UNGA "inrätta sådana biträdande organ, som den anser nödvändiga för fullgörande av sina uppgifter." UNGA skulle inleda en förberedande process och sedan anta UNPA:ns stadgar. Begränsad endast av omfattningen av sina egna befogenheter skulle UNGA kunna ge UNPA:n distinkta rättigheter och funktioner.

Alternativt skulle en UNPA kunna skapas genom ett nytt internationellt fördrag. Detta fördrag skulle bestå av UNPA:ns stadgar och skulle förhandlas fram av en grupp likasinnade regeringar. För att fördraget ska träda i kraft måste det ratificeras av ett visst antal länder enligt stadgarna. Rättigheter och funktioner gentemot FN skulle behöva bekräftas av ett samarbetsavtal som antas av UNGA. UNPA:ns rättigheter skulle återigen inte kunna överstiga UNGA:s rättigheter.[24] De juridiskt givna möjligheterna bör dock inte underskattas. Funktioner och rättigheter för en UNPA som har föreslagits inkluderar bland annat:

- läsning av utkast till resolutioner från UNGA och ECOSOC med rätt att lägga fram förslag till ändringar;
- rätten att lägga fram förslag till resolutioner för FN:s generalförsamling och ECOSOC för fortsatta förhandlingar och antagande;
- medbeslutande när det gäller antagandet av FN:s budget;
- medbeslutande när det gäller valet av FN:s generalsekreterare;
- rätten att ställa juridiska frågor till Internationella domstolen;
- rätten att fråga ut FN-tjänstemän;
- rätten att genomföra interna utredningar och inhämta relevant information.

UNPA-ledamöter skulle avge sina röster individuellt, oavsett nationellt ursprung, vilket möjliggör gränsöverskridande allianser och majoriteter som inte är baserade på nationella eller geopolitiska överväganden. Till skillnad från UNGA skulle parlamentarisk verksamhet därför baseras på politiska

[24] Se även Leinen/Bummel, op.cit., s. 370ff.

grupper som upprättats enligt UNPA-ledamöternas politiska tillhörighet snarare än nationellt ursprung.

För att öka delaktigheten och engagemanget bör en UNPA tillhandahålla robusta och effektiva sätt att inkludera civilsamhället, särskilt icke-statliga organisationer och företrädare för minoritetsgrupper, samt möjliggöra för representanter för lokala förvaltningar och parlamentariska nätverk och institutioner att delta i sitt arbete.[25]

Utöver regelbundna plenarmöten skulle UNPA-ledamöterna utföra ett kontinuerligt parlamentariskt arbete inom ramen för fackutskott och underutskott. Dessa skulle vara relaterade till övergripande globala frågor och/eller specifika institutioner för global styrning.[26]

Även om bildandet av en UNPA är ett relativt blygsamt förslag framstår det för vissa som ett alltför stort steg att ta. Därför visar vi i nästa avsnitt på möjligheten av att etablera ett parlamentariskt nätverk inom FN (UNPN) som ett steg mot en UNPA.

ETT STEG MOT EN UNPA: ETT PARLAMENTARISKT NÄTVERK INOM FN

2015 presenterade kommissionen för global säkerhet, rättvisa och styrning, med ordförandeskap av USA:s tidigare utrikesminister Madeleine Albright och den tidigare nigerianska utrikesministern Ibrahim Gambari, en rapport med rekommendationer om hur FN och systemet för global styrning kan förbättras.[27]

Rapporten säger att som en del av ett "pragmatiskt tillvägagångssätt för att stärka förbindelserna mellan FN och medborgare och övervinna världsorganets demokratiska underskott, kan ett UNPN inrättat enligt artikel 22 i FN-stadgan ha en enorm potential för att utöka allmänhetens kunskap om och deltagande i den globala institutionens framstående arbete" och att det föreslagna UNPN skulle tillföra "nya idéer" i UNGA:s debatter och skulle komplettera IPU:s arbete och civilsamhällets ansträngningar "att utveckla en transnationell demokratisk kultur."[28]

Rapporten påpekar att ett UNPN skulle sammanföra parlamentariker valda från deras respektive nationella lagstiftande församlingar "för att diskutera och ge råd om frågor inom FN:s styrning som berör medborgare över hela

---

25 Brauer/Bummel, op.cit., s. 24 & 107-108.
26 Ibid. s. 107
27 Commission on Global Security, Justice & Governance. 2015. “Confronting the Crisis of Global Governance”. The Hague Institute for Global Justice and The Stimson Center.
28 Ibid, s. 84.

världen." När det gäller dess "initiala sammansättning" skulle det likna befintliga nätverk, som det parlamentariska nätverket för Världsbanken och IMF eller WTO:s parlamentariska konferens, "men skulle ha en formell relation till FN".[29] Detta innebär att enskilda parlamentsledamöter kan välja att gå med i ett UNPN och att det inte skulle finnas någon institutionell urvals- eller valprocess.

Det skulle dock inte vara nödvändigt att vänta på åtgärder från regeringar eller parlament för att starta upp nätverket.[30] Intresserade parlamentariker skulle kunna sluta sig samman i ett sådant nätverk och fastställa sina egna prioriteringar inom ramen för de övergripande politiska målen. Så snart nätverket når en tillräcklig storlek, representativitet och acceptans kommer en närmare koppling till FN att framstå som logisk. I slutändan bör UNPN omvandlas till en UNPA genom ett beslut av generalförsamlingen.

Enligt rapporten kan ett UNPN träffas varje september, i början av en ny UNGA-session, "och sammanträda med jämna mellanrum under resten av året när kritiska frågor blir aktuella."

Kommissionen konstaterar att "där IPU-medlemsstaternas delegationer tenderar att fokusera på nationella frågor skulle UNPN-ledamöter fokusera på FN:s själva styrning och på att underlätta ett mer ansvarsfullt och inkluderande beslutsfattande på global nivå." Med andra ord skulle enligt kommissionens uppfattning ett UNPN och IPU komplettera varandra.

HUR ETT UNPN SKILJER SIG FRÅN IPU

Med tanke på IPU:s FN-utskott som är dedikerat till FN-frågor behöver frågan om komplementaritet övervägas mer. En första skillnad har redan nämnts: Medan IPU fokuserar mer på nationell nivå skulle fokus för ett UNPN ligga på FN:s aktiviteter och strukturer.

En andra skillnad berör IPU:s regler för ständiga utskott som säger att IPU:s medlemmar i varje sådant utskott ska representeras av en ledamot och en ersättare. När det gäller sammansättningen skulle ett UNPN således vara mer öppet och inkluderande eftersom det inte skulle vara knutet till liknande krav. Parlamentsledamöter som är intresserade av FN-frågor kan ansluta till ett UNPN utan att genomgå formella urvalsförfaranden och institutionella hinder. Detta öppnar för möjligheten att ledamöter av andra IPI:er än IPU – eller ledamöter av den amerikanska kongressen som inte är

[29] Ibid, s. 86.
[30] Brauer/Bummel, op.cit., s 48-49.

IPU-medlem[31] – kan få enkel tillgång till ett UNPN. Det är viktigt att inse att det nu finns ett stort antal IPI:er över hela världen[32] och att FN faktiskt interagerar med många av dem. Som UNSG:s rapport från 2018 påpekade arbetar FN-systemet, utöver IPU, "med en rad internationella, regionala och subregionala parlamentariska organisationer och föreningar."[33]

En tredje skillnad mot IPU ligger i det faktum att ett UNPN föreslås få en formell koppling till UNGA baserat på artikel 22, vilket inte är fallet med IPU. Detta innebär i huvudsak att UNPN:s verksamhet skulle stödjas av FN:s sekretariat, vilket skulle stimulera framväxten av nätverket. Det skulle till exempel kunna ske genom ett samverkanskontor för parlamentariska förbindelser som ursprungligen föreslagits av Cardoso-panelen.[34] På senare tid har den parlamentariska församlingen för Medelhavsområdet (PAM) på ett liknande sätt argumenterat för att inrätta ett FN-kontor för parlamentariska förbindelser för att stödja samarbetet mellan parlamentariska institutioner och FN-systemet, och påpekat att pågående processer "i bästa fall är *ad hoc*" och "disparata och utan en gemensam strategisk vision, intern samordning eller sammanhållning inom FN-systemet".[35]

Genom att vara en del av FN skulle alltså ett UNPN tillmötesgå ett sedan länge formulerat behov av samordning av parlamentarisk interaktion inom FN. Vidare bör det undersökas vilka särskilda rättigheter och funktioner ett UNPN bör tilldelas som går utöver IPU:s i relation till FN.

En fjärde skillnad mot IPU hänger samman med UNPN:s inriktning på att utvecklas till en UNPA. Den ovan nämnda kommissionen anser att ett UNPN är ett komplement till CUNPA:s ansträngningar "som strävar efter att skapa en stående, formellt konstituerad, andra kammare inom FN". Således kan ett UNPN ses som en institutionell föregångare till en UNPA. Faktum är att vi anser att en av nyckeluppgifterna för ett UNPN bör vara att – i samarbete med FN:s medlemsländer, företrädare för det civila samhället och experter –

---

31 This point is also made in: Cabrera, Luis. 2018. "The Case for a United Nations Parliamentary Assembly as a Means of Promoting Just Security." i: Just Security in an Undergoverned World, red. William Durch, Joris Larik, och Richard Ponzio, s. 413–39. Oxford University Press, s. 430.

32 See Cofelice 2012 och 019, op.cit. Se även Schermers, Henry G., och Niels Blokker. 2018. International Institutional Law. Brill Nijhoff. §§ 558-596; Kissling, Claudia. 2011. The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions. Committee for a Democratic UN (nu Democracy Without Borders).

33 United Nations. 2018, op.cit, s. 10, para. 39.

34 United Nations. 2004, op.cit., s. 50, proposal 16.

35 Parliamentary Assembly of the Mediterranean. 2017. "Proposed Establishment of a United Nations Office for Parliamentary Relations." PAM har permanent observatörsstatus i FN:s generalförsamling och ska inte sammanblandas med den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (PA-UfM).

överväga hur man bäst utformar och utvecklar en UNPA och presenterar förslag för att åstadkomma detta.

En viktig likhet mellan ett UNPN och en UNPA ligger i det faktum att man i båda fallen tänker sig en etablering genom UNGA enligt artikel 22 i FN-stadgan. Den viktigaste skillnaden är att enskilda parlamentsledamöter kan välja att ansluta sig till ett UNPN, baserat på exempel från andra parlamentariska nätverk, medan medlemskap i en UNPA skulle vara mer reglerat. Som framgår ovan bör visserligen en UNPA utarbeta former för att inkludera civilsamhälle med mera, men i princip skulle UNPA:n vara begränsad till parlamentariker som väljs indirekt genom nationella (eller regionala) parlament i FN:s medlemsländer, eller direkt i de medlemsländer som så önskar.

Ett UNPN kan starta som en mycket mindre operation jämfört med en fullfjädrad UNPA som från början kan bestå av 700 till 900 ledamöter. Tröskeln för skapandet av ett UNPN – jämfört med en UNPA – är förmodligen lägre och skulle därför kunna vara mer tillgänglig inom överskådlig framtid.

III. UNPA OCH IPU: KOMPLETTERANDE ORGAN

VIKTIGA SKILLNADER

Den viktigaste skillnaden mellan en UNPA och IPU är att den förstnämnda skulle vara ett FN-organ som utövar parlamentariska funktioner direkt på global nivå gentemot FN och andra IGO:er, medan IPU är ett interparlamentariskt samarbete för att underlätta de nationella parlamentens nationella arbete genom att stärka deras internationella kontakter och förståelse.

En aspekt av denna skillnad är delegaternas olika slag av mandat. UNPA-ledamöterna skulle ha mandat att tjäna världens intressen som helhet och skulle uppmanas att vidta åtgärder och överväga politik ur ett globalt perspektiv. Deras officiella ed vid tillträde skulle göra dem ansvariga inför alla världsmedborgare och inte bara inför en begränsad nationell valkrets. Som stöd för ett sådant globalt perspektiv bör en UNPA:s arbete baseras på transnationella politiska grupper som ledamöterna upprättar oberoende av sitt nationella ursprung, utifrån gemensamma politiska perspektiv och intressen.

IPU, däremot, bygger på nationella delegationer och mandatet är knutet till nationell nivå. Den svenska IPU representationen utgör därför ”en *svensk*

delegation som alltså förväntas skapa opinion för *svenska* synsätt".[36] Formen bekräftar – åtminstone indirekt – ett tänkande utifrån nationella eller geopolitiska utgångspunkter. Som påpekats tidigare är IPU:s medlemmar "suveräna staters parlament" och inte enskilda ledamöter i ett framväxande FN-parlament.

Dessa skillnader skulle kunna vara en tillgång i en framväxande mer demokratisk och funktionell global ordning. Ett problem är dock IPU:s tolkning av suveränitet som tycks bekräfta att organisationens allmänna syn är bunden till en westfalisk förståelse av internationell politik, en förståelse som vi anser måste uppdateras för att möta 2000-talets utmaningar. De globala hoten får en alltmer påträngande karaktär och påkallar mer beslutsamt gemensamt agerande än vad som är fallet idag. Detta kräver i sin tur att det utvecklas effektiva, demokratiska och ansvarstagande globala institutioner baserade på en delad suveränitet.

En viktig funktion för en UNPA skulle vara att granska FN:s verksamhet och policy och att hålla FN:s verkställande organ ansvariga. Även om IPU:s FN-utskott behandlar FN-frågor är dess omfattning och kapacitet begränsad och har, liksom IPU för övrigt, inget juridiskt mandat att utöva tillsyn, eller någon ambition om att få ett sådant mandat.

Ledamöter av en UNPA skulle väljas för en fast mandatperiod, vilket skulle leda till ett stabilt medlemskap, medan IPU:s medlemsparlament kan utse sina delegater till IPU:s möten *ad hoc* om de så önskar.

Utöver ledamöternas ordinarie parlamentariska arbete skulle en UNPA erbjuda en plattform för civilsamhället och andra viktiga grupper för att få tillgång till och påverka FN. Till exempel bör företrädare för icke-statliga organisationer ha tillgång till möten i UNPA-utskotten, delta i en rådgivande funktion och konsulteras vid utfrågningar. Vid IPU är civilsamhällets engagemang av mindre betydelse och inte särskilt utvecklat.

För IPU är det ett överordnat syfte att stärka relationen mellan nationella medlemsparlament och dess parlamentariker. För en UNPA är de indirekta valen av dess individuella ledamöter genom nationella (eller regionala) parlament endast ett övergångssteg. Det långsiktiga målet är att införa direkta val. Med ett delvis eller fullständigt införande av direkta val av delegaterna skulle dock den omedelbara personliga kopplingen till de nationella parlamenten gå förlorad.[37] Vid denna tidpunkt skulle de väsentligt

---

36 Johansson/Mellbourn/Johansson, op.cit., s. 100, kursivering i källan.

37 Bummel, Andreas. 2005. “Developing International Democracy. For a Parliamentary Assembly at the United Nations“, Committee for a Democratic UN (nu Democracy Without Borders), para. 30.

olika egenskaperna och syftena hos en UNPA och IPU också återspeglas i de olika sätt på vilka UNPA-ledamöter respektive IPU-delegater väljs.

TVÅ REGIONALA EXEMPEL

Oavsett om en UNPA:s ledamöter skulle väljas direkt eller indirekt via nationella parlament finns det regionala exempel som understryker den kompletterande karaktären hos parlamentariska organ inom IGO:er och interparlamentariska IPI:er som verkar parallellt. Här nedan beskrivs två sådana regionala exempel.

Det första exemplet utgörs av EP och konferensen för parlamentens EU-organ (COSAC). COSAC visar att de nationella parlamentens engagemang förblir en viktig faktor även för IGO:er som inkluderar organ med direkt parlamentarisk representation (som EU/EP). COSAC bildades som ett sätt att involvera de nationella parlamenten i EU:s arbete tjugo år efter att direkta val till EP infördes 1979. Under dess första år utsågs delegationer till EP av de nationella parlamenten och var således samtidigt ledamöter av både de nationella parlamenten och av EP. Efter införandet av direktval fanns en oro att de nationella parlamenten skulle uppleva sig frånkopplade EU:s politik och lagstiftning, vilket var en av anledningarna till att COSAC skapades.

Vid COSAC representeras varje nationellt parlament i en EU-medlemsstat av högst sex ledamöter från deras respektive EU-relaterade utskott eller nämnder, och medlemsparlamenten kan därutöver skicka tre observatörer. Mötena äger rum i det medlemsland som innehar det roterande ordförandeskapet i EU:s råd för att underlätta interaktionen mellan nationella parlamentsledamöter och EU-parlamentariker. COSAC bildades formellt genom Amsterdamfördraget 1997. Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 utökades COSAC:s roll. Enligt artikel 10 i protokollet om de nationella parlamentens roll i EU, i Lissabonfördraget, får COSAC

till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. . . [och] främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott.

COSAC säkerställer att de nationella parlamenten står i kontakt med EU-politiken medan EP tillhandahåller en direkt representation av EU-medborgare. På global nivå skulle IPU på motsvarande sätt fortsätta att bidra till att de nationella parlamenten står i kontakt med den globala

politiken medan en UNPA skulle utvecklas för att tillhandahålla en direkt representation av världsmedborgare.

Det andra exemplet som lyfts fram här är relationen mellan Afrikanska Unionens (AU) Panafrikanska parlament (PAP) och Afrikanska parlamentariska unionen (APU). PAP, som inrättades 2001, är AU:s parlamentariska organ och består av delegater utsedda av nationella parlament, initialt endast i en rådgivande kapacitet; det är tänkt att PAP på sikt ska utvecklas till ett direktvalt organ med parlamentariska lagstiftande befogenheter.

APU bildades 1976 som en sammanslutning av nationella parlament i AU:s medlemsländer, som skickar mellan tre och 15 nationella parlamentariska delegater till mötena i APU:s högsta institution, talmanskonferensen. Existensen av APU, en interparlamentarisk organisation, ansågs inte vara ett hinder för att skapa PAP som AU:s parlamentariska organ – vilket för övrigt också stöddes av IPU.[38]

När ett tillräckligt antal ratificeringar har uppnåtts kommer Malabo-protokollet som antogs 2014 att medföra betydande förändringar för PAP. Bland annat kommer PAP-ledamöter, valda av nationella parlament, inte längre kunna inneha båda uppdragen samtidigt.

Nya paragrafer i protokollet belyser PAP:s samordning med de nationella parlamenten. Mål K och L anger att PAP bör samarbeta med och uppmuntra nationella och regionala parlament att ratificera och integrera AU-fördrag. PAP ska enligt artikel 20.2 lämna rapporter om sitt arbete till de nationella parlamenten.[39]

Liksom i exemplet EP/COSAC är det tydligt att AU:s behov av ett interparlamentariskt arbete inom ramen för APU inte utesluter behovet av ett parlamentariskt organ för Afrika som region (PAP). Överfört till global nivå visar detta att IPU som global interparlamentarisk organisation inte utesluter behovet av ett parlamentariskt organ inom FN för världen som helhet. Det bör tvärtom vara tydligt att båda behövs.

---

38 Inter-Parliamentary Union. 2003. "President Paez Pledges IPU Support for the Creation of a Pan-African Parliament." Press release - No.162.

39 Protocol to the Constitutive Act of the African Union Relating to the Pan-African Parliament (Malabo-protokollet): https://au.int/en/treaties/protocol-constitutive-act-african-union-relating-pan-african-parliament.

IPU OCH ETT GLOBALT LAGSTIFTNINGSSYSTEM

Även om FN:s huvudsakliga struktur har frysts i tid och stagnerat kan denna situation inte fortsätta hur länge som helst. Varje förändring av FN-stadgan kräver ett godkännande av två tredjedelar av dess medlemmar, inklusive de permanenta fem medlemmarna av FN:s säkerhetsråd, vilket tycks skapa nästan oöverstigliga hinder för att åstadkomma meningsfulla reformer. Men vid någon tidpunkt, förr eller senare, kommer en översynskonferens av stadgan, baserad på artikel 109, att behöva sammankallas och en genomgripande förändring måste övervägas.

En UNPA skulle vara en viktig motor för en vidareutveckling av FN och av internationell rätt. En nyckelroll för en UNPA skulle vara att utveckla och stödja reformförslag, och verka för en förstärkning och omvandling av FN och systemet för global styrning. En UNPA har potential att skapa en global offentlig sfär för denna fråga och hjälpa till att övervinna de decennier av dödläge som upplevts i mellanstatliga debatter och förhandlingar.

IPU kommer att fortsätta att behövas och skulle i själva verket spela en viktigare roll än idag i en global styrningsstruktur efter en framgångsrik stadgeöversynsprocess och inrättandet av ett världsparlament. I ett diskussionsunderlag som beskriver en möjlig förnyad världsorganisation för det 21: a århundradet föreslog författaren att en beslutsmekanism för bindande global reglering skulle behöva vila på två pelare: ett organ som i likhet med dagens UNGA representerar stater och ett folkvalt världsparlament som representerar världsbefolkningen.[40]

Inom ett globalt konstitutionellt ramverk skulle dessa två kamrar tillsammans, och baserat på olika nivåer av kvalificerad majoritet, kunna anta universellt bindande bestämmelser inom globala frågor. Men samtidigt, som påpekas i publikationen, bör de nationella parlamenten också involveras i processen för att skapa förankring nationellt och en ytterligare koppling mellan global lagstiftning och väljare.

En möjlighet skulle vara att bindande global reglering bara träder i kraft om ett visst antal nationella parlament inte gör invändningar inom en angiven tidsperiod. Att använda denna blockerande minoritet skulle dock bara vara genomförbart om det fanns giltiga rättsliga grunder baserade på den nya världsorganisationens stadga. Huruvida viss global lagstiftning eller andra beslut eller åtgärder av något organ är i överensstämmelse med denna stadga, särskilt dess bestämmelser om mänskliga rättigheter och

---

40 Bummel, Andreas. 2018. "A Renewed World Organization for the 21st Century." Democracy Without Borders. s. 7 www.democracywithoutborders.org/files/DWBGCFAB.pdf.

subsidiaritetsprincipen, bör vara föremål för domstolsprövning utförd av en internationell författningsdomstol.[41]

Oavsett hur ett eventuellt globalt lagstiftningssystem bör utformas måste man hitta sätt att inkludera nationella parlament, och IPU skulle vara den naturliga institutionen för att åstadkomma detta.

IPU:S POSITION HITTILLS

Det är paradoxalt att IPU i mer än 100 år har spelat en tvetydig roll i utvecklingen av den globala demokratin. Å ena sidan framhålls inom IPU-kretsar att värdet av "även de mest demokratiska institutioner på nationell nivå" begränsas om allt fler tunga beslut fattas "av internationella institutioner som inte omfattas av demokratisk kontroll eller ansvarighet".[42] Å andra sidan kan IPU på grund av sina institutionella särdrag inte råda bot på detta.

Denna tvetydighet kommer bland annat fram när förslag förs fram om att IPU kan omvandlas till en UNPA eller på andra sätt utvecklas mot ett världsparlament. Med tanke på den institutionella kunskap och erfarenhet som IPU förvärvat under mer än 100 år, och dess växande samarbete med FN, föreslås detta ibland. En rapport som antogs av SI:s 22: a kongress 2003, till exempel, fastslog att "vid någon tidpunkt kommer en parlamentarisk församling inom FN att behöva övervägas" och att "utgångspunkten kan vara i IPU:s församlingar".[43] 1992 föreslog LI att man som ett långsiktigt mål skulle överväga "en andra kammare" i UNGA "vars ledamöter skulle väljas direkt av folken i medlemsländerna." [44] I en resolution som antogs 2005 gav LI sitt stöd för upprättandet av en UNPA baserat på artikel 22 i FN-stadgan och tillade att "omvandlingen" av IPU till en UNPA bör vara ett av alternativen att undersöka i den mån som IPU "är beredd att acceptera detta".[45]

Dåvarande talmannen för Kanadas senat, Gildas Molgat, sade 2000 att IPU "förtjänar att bli erkänd som ett världsparlament och att dess status inom

---

41 Ibid., se även s. 12.

42 Beetham, David. 2006. "Parliament and Democracy in the 21st Century. A Guide to Good Practice." Inter-Parliamentary Union. s. 156.

43 Socialist International. 2003. "Governance in a Global Society – The Social Democratic Approach." Report Adopted at the XXII. Congress, São Paulo. Section IV, no. 1.

44 Liberal International. 1992. "Strengthening of the United Nations." Report Produced by a Committee Headed by Paavo Vayrynen, Foreign Minister of Finland.

45 Liberal International. 2005. "Strengthening Citizens Representation on International Level through an UN Parliamentary Assembly." Resolution adopted by the 53rd Congress in Sofia, Bulgaria.

FN ändras i enlighet därmed".[46] Anders B. Johnsson, som var IPU:s generalsekreterare 1998–2014, har sagt att IPU en dag kommer att vara ”FN:s parlament”.[47] Inom IPU i stort har intresset för att gå i den riktningen emellertid varit svalt, och organisationens officiella ställningstaganden tyder snarare på ett motstånd mot en sådan utveckling. Det blev kanske tydligast vid ett möte i IPU:s FN-utskott 2007 där man kom fram till att

IPU inte borde förespråka skapandet av någon form av världsparlament, vilket ändå bara skulle vara meningsfullt om det fanns en världsregering.[48]

Detta argument är inte övertygande. Som vi redan diskuterat ovan fyller EP en viktig parlamentarisk roll inom EU. Även om det inte finns någon ”EU-regering” så finns det en omfattande offentlig maktutövning inom unionen. På liknande sätt finns det en offentlig maktutövning och verksamheter på global nivå, inte minst genom FN, som påverkar livet för alla människor.[49] FN:s säkerhetsråd antar till exempel bindande resolutioner och beslutar om våldsanvändning. Enligt Anne-Marie Slaughter, en internationell jurist och statsvetare vid Princeton University, utövar internationella institutioner och mellanstatliga nätverk *de facto* redan många av funktionerna av en världsregering såsom lagstiftning, administration och dömande, om än utan att ha formen av en världsregering.[50]

För att komma till rätta med det globala demokratiska underskottet måste all offentlig maktutövning på global nivå göras föremål för demokratisk kontroll av ett globalt parlamentariskt organ, en uppgift som IPU varken kan eller vill ta på sig.

Vidare förbiser resonemanget i IPU:s FN-utskott också de katastrofala effekterna av *otillräcklig* världsregering, vilket präglar det nuvarande FN-systemet. Det finns många exempel, såsom FN:s oförmåga att förhindra tragedierna i Rwanda och Srebrenica eller Rysslands invasion av Ukraina, svag global finansiell styrning och bristen på effektiva åtgärder mot klimatförändringar.[51] Ett världsparlament skulle dels granska

---

46 Molgat, Gil. 2000. “A Parliamentary Vision for International Co-Operation.” *Canadian Parliamentary Review* 23 (4). s. 19.

47 Johansson/Mellbourn/Johansson, op.cit., s. 10.

48 Meeting of the Advisory Group of the IPU Committee on United Nations Affairs, IPU Headquarters, Geneva, 12-13 juli 2007, Summary Report, s. 2. Se även Johansson/Mellbourn/Johansson, op.cit., s 70.

49 Det finns omfattande forskning I detta ämne, se exempelvis: Bogdandy, Armin von, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann, & Mathias Goldmann,(red) 2010. The Exercise of Public Authority by International Institutions. Springer.

50 Slaughter, Anne-Marie. 2004. A New World Order. Princeton: Princeton University Press. s. 4.

51 Se Leinen/Bummel, op.cit., del II.

maktutövningen på global nivå, dels lägga grunden för en mer effektiv global styrning.

Ett av de senaste uttalandena i denna fråga gjordes vid ett möte i en IPU-förberedande kommitté vid tredje världskonferensen för parlamentens talmän 2010. Enligt protokollet motsatte sig kommittén upprättandet av en UNPA "som den ansåg oförenlig med strategin för parlamentarisk interaktion" med FN.[52] Ingen ytterligare motivering gavs.

På konferensen var IPU-delegaterna oense om vägen framåt. Talmannen för EALA, Abdurahim Abdi, föreslog till exempel att parlamenten skulle involveras formellt i FN-organens beslutsfattande, inklusive UNGA och UNSC. Talmannen för Förenade Arabemiratens federala nationella råd, Abdul Aziz Al Ghurair, krävde inrättandet av "ett internationellt oberoende organ som representerar världens folk för att fungera som en parlamentarisk arm för FN". Talmannen för det tyska parlamentet, Norbert Lammert, ledde oppositionen mot sådana åsikter och sa att "IPU är varken ett världsparlament eller en underorganisation till FN och vi vill inte heller att det ska förvandlas till det." Konferensen förkastade efter hand ett utkast som krävde att IPU skulle undersöka alla möjligheter att reformera sina stadgar.[53]

När Cardoso-panelen rekommenderade att FN skulle inrätta parlamentariska "experimentella globala offentliga policykommittéer för att diskutera framväxande prioriteringar på den globala agendan" i samarbete med IPU,[54] motsatte sig IPU:s sekretariat detta förslag. IPU:s argument är intressant eftersom det kastar ljus på en viktig fråga. Det hävdades att ett sådant arrangemang skulle bryta mot maktdelningen och göra parlamentariskt engagemang underordnat och beroende av FN-organ och medlemsstater.[55]

Liknande synpunkter har förts fram av Anda Filip, IPU:s direktor för externa relationer. Vid ett seminarium som arrangerades av det nederländska parlamentet i Haag 2017, om hur den demokratiska representationen i FN skulle kunna stärkas, betonade hon IPU:s formella status som oberoende av FN och mellanstatliga fördrag. Detta bidrar till att upprätthålla en "tydlig

---

52 IPU Committee rejects idea of a UN Parliamentary Assembly, 23 mars 2010, en.unpacampaign.org/252/

53 "Summit buries bold plans to transform the Inter-Parliamentary Union", 29 July 2010, en.unpacampaign.org/262/

54 United Nations. 2004, op.cit., proposal 15, s. 49.

55 "Letter of Anders B. Johnsson to Kofi Annan". 4 maj 2004. Se även IPU:s uttalande genom Johnsson i UNGA 4 oktober 2004. http://archive.ipu.org/Un-e/sp-unga041004.pdf

maktdelning och främjar oberoende och autonomi",[56] och därför bör IPU stärkas snarare än att det upprättas en ny institution som UNPA, argumenterade Filip.

Men mycket tyder på att IPU snarare försvagas av dess oberoende ställning. Som en analys av befintliga IPI:er visar tenderar relevansen och inflytandet gentemot en IGO hänga samman med en IPI:s formella status. Enligt Andrea Cofelices slutsatser har

IPI:er som inte har upprättats eller erkänts genom ett mellanstatligt fördrag på intet sätt försetts med tillsyn, medlagstiftande, budgetmässiga eller rådgivande befogenheter; endast IPI:er etablerade på sådan grund har möjlighet att förvärva och utöka sådana befogenheter.[57]

Eftersom IPU inte är del av en mellanstatlig organisation, och inte är upprättad genom ett mellanstatligt fördrag finns en i grunden svag koppling till FN och andra IGO:er och därmed också små möjligheter att granska eller påverka dessa.

Även om det är sant att en UNPA baserad på artikel 22 skulle representera ett underorgan till FN:s generalförsamling, är det också sant att förvärv av formell relevans i en IGO:s beslutsförfaranden kräver att en IPI på ett eller annat sätt integreras i en IGO och att regeringar måste gå med på detta (och att förse IPI:en med specifika befogenheter). Även IPU:s befintliga relation till FN bygger givetvis på FN:s godkännande, i synnerhet på FN-IPU samarbetsavtalet.

Men om en IPI etableras som ett fördragsorgan för en IGO är dess formella ställning mer stabil eftersom varje förändring av dess rättsliga status skulle kräva en ändring av fördraget i fråga. I detta skede har frågan om maktdelning en annan innebörd: den hänför sig till det interna förhållandet mellan det parlamentariska organet och de andra statliga organen i en IGO baserat på fördragsbestämmelser.

Enligt Hans Köchler, ordförande för International Progress Organization, kan i själva verkat kravet på en maktdelning med hänsyn till FN "bäst uppfyllas" genom skapandet av ett "äkta tvåkammarsystem" bestående av

---

56 "Roundtable on Increasing Democratic Representation at the United Nations in The Hague", 26 juni 2017, en.unpacampaign.org/9970/.

57 Cofelice, Andrea. 2012. "International Parliamentary Institutions: Some Preliminary Findings and Setting a Research Agenda." UNU-CRIS Working Papers, s. 24.

regeringarnas UNGA (jämförbar med en senat) och en direktvald folkförsamling.[58]

Enligt Daniele Archibugi från det italienska nationella forskningsrådet verkar IPU "vara en del av problemet snarare än av lösningen" med tanke på IPU:s oförmåga att utöva former av parlamentarisk representation över nationalstatsnivån och dess ovilja att utveckla eller stödja en sådan utveckling. [59]

Faktum är att skapandet av ett världsparlament har diskuterats inom IPU i mer än 100 år. År 1905 föreslog den dåvarande amerikanska delegationen vid IPU att IPU skulle förespråka inrättandet av en internationell tvåkammarkongress bestående av en senat och en vald deputeradekammare med befogenhet att fatta bindande resolutioner förutsatt att inte ett visst antal nationella parlament förkastade dem. Mot bakgrund av detta förslag uttryckte en IPU-delegat från Italien vid denna tid en åsikt som tycks ha inflytande i IPU-kretsar än i dag: skapandet av ett världsparlament, menade han, skulle hota IPU:s existens och ge den ”inget annat alternativ än att upplösas”.[60] Som denna skrift har försökt visa är detta inte sant. Tvärtom skulle IPU:s roll bli ännu viktigare om det fanns ett världsparlament.

Det råder ingen tvekan om att IPU bedriver ett viktigt interparlamentariskt arbete för att stärka relationen mellan nationella parlament och parlamentariker, samt för att skapa en djupare förståelse för internationell politik i olika nationella kontexter. Därutöver skulle IPU och dess nationella delegationer också kunna spela en mer konstruktiv roll i ansträngningarna att göra den globala styrningen mer demokratisk och effektiv.

Även om IPU som en organisation av ”suveräna staters parlament” inte i sig är en lämplig utgångspunkt för utvecklingen av ett FN-parlament skulle IPU kunna uttrycka stöd, uppmuntra och aktivt stödja steg i den riktningen. Det skulle vara enormt värdefullt för projektets legitimitet. Till exempel skulle nationella IPU-delegationer kunna ta initiativ till motioner och resolutioner i sina respektive parlament till stöd för inrättandet av en UNPA. På så vis skulle man kunna visa att demokratins principer och det parlamentariska arbetet har ett värde som också sträcker sig bortom den nationella nivåns gränser.

---

58 Köchler, Hans. 1997. The United Nations and International Democracy. The Quest for UN Reform. Vienna: International Progress Organization, s. 20.

59 Stiftung Entwicklung und Frieden, ed. 2007. “Globales Regieren Ohne Demokratisches Fundament?” Bericht zu den Potsdamer SEF-Frühjahrsgesprächen 2007. s. 14.

60 Se Leinen/Bummel, op.cit., s. 37f.

IV. SLUTSATSER

IPU:s ansträngningar att stärka de nationella parlamentens roll i globala angelägenheter är värdefulla och förtjänar uppmuntran, särskilt förstärkningen av dess FN-utskott. Men när det gäller att adressera FN:s demokratiska underskott och skapa en mer effektiv global styrning räcker IPU inte till.

Relationen mellan en UNPA och IPU är därför komplementär. Den föreslagna UNPA:n skulle inte ersätta eller duplicera IPU:s funktioner utan skulle råda bot på det demokratiska underskottet i FN och fylla luckor i den globala styrningen som IPU i sin nuvarande struktur inte kan fylla.

Den viktigaste skillnaden mellan en UNPA och IPU är ledamöternas skilda mandat. Medan ledamöter inom IPU är ansvariga inför medborgare på nationell nivå skulle ledamöterna i en UNPA vara ansvariga inför världsmedborgare på global nivå. En UNPA skulle därför ha unika förutsättningar att värna om globala allmänningar och vitala intressen som överskrider nationsgränser.

Det komplementära förhållandet kommer att bli alltmer uppenbart och relevant när en UNPA över tid successivt utvecklas till ett världsparlament. Som ett organ som samlar nationella parlament kommer IPU behövas i ett framtida globalt lagstiftningssystem. Av denna anledning bör förslag om att omvandla IPU till en UNPA eller ett världsparlament avvisas. Nationella parlament kommer att fortsätta behöva en egen global plattform.

Det framstår som synnerligen angeläget att upprätta en UNPA som en ny institution. Eftersom en UNPA till en början till stor del skulle vara rådgivande och huvudsakligen vara sammansatt av indirekt valda nationella parlamentariker skulle vissa likheter och överlappningar finnas med IPU i ett initialt skede. Men IPU och UNPA:n skulle fortfarande ha i grunden olika mål, mandat och funktioner.

Skapandet av ett UNPN baserat på artikel 22 skulle kunna vara ett realistiskt första steg på väg mot en UNPA. Initialt skulle nätverket kunna etableras utan beslut i regeringar och parlament. När nätverket vunnit acceptans skulle kopplingen till FN kunna formaliseras. Även här skulle vissa överlappningar finnas med IPU, men ett UNPN skulle bland annat skilja sig genom sin inriktning, sin sammansättning och sin formella koppling till FN.

IPU tycks sammantaget spela en tvetydig roll i utvecklingen av den globala demokratin. Inom IPU-kretsar framhålls å ena sidan att demokrati på

nationell nivå försvagas när allt fler tunga beslut fattas på global nivå utan demokratisk kontroll eller ansvarighet. Men å andra sidan kan IPU på grund av sina institutionella särdrag inte råda bot på detta. Dessutom har IPU återkommande motsatt sig alternativa och kompletterande förslag som en UNPA eller ett världsparlament. Detta ger regeringar som inte är benägna att stödja en demokratisering av FN och systemet för global styrning en perfekt ursäkt för att inte göra någonting. Med tanke på vad som står på spel är motståndet inom IPU olyckligt och bör omprövas. I princip borde IPU vara en självklar organisation som gick i täten för ansträngningarna mot ett världsparlament.

Att hantera de globala katastrofala risker som mänskligheten står inför, och återupprätta förtroendet för demokratin på alla nivåer, kommer endast att vara möjligt om demokratisk representation och deltagande utvidgas till globalt beslutsfattande genom ett organ av valda globala representanter.

DEMOCRACY
WITHOUT
BORDERS