

Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin,
Göran von Sydow och Jacob Westberg

Från Rom till Berlin – EU 50 år

Seminarium den 18 april 2007

Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin,
Göran von Sydow och Jacob Westberg

Från Rom till Berlin – EU 50 år

Dokumentation av seminarium arrangerat av
Sieps och Utrikespolitiska institutet
den 18 april 2007

– SIEPS 2007:3op –

SIEPS 2007:3op
Oktober 2007

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

ISSN 1651-8071

ISBN 91-85129-72-0

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering och analys av europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

När EU firade 50 år sedan undertecknandet av Romfördraget våren 2007 uppmärksammades detta brett. I Berlin högtidlighöll Europas ledare jubileet och en deklaration presenterades. Det tyska ordförandeskapets ambition var att arbetet med deklarationen också skulle underlätta förhandlingarna om unionens konstitutionella framtid i juni.

Sieps och Utrikespolitiska institutet arrangerade den 18 april 2007 ett seminarium i Stockholm med utgångspunkt i integrationsprocessens femtio första år. Inbjudna talare fick med avstamp i Berlindeklarationen resonera om integrationsprocessens drivkrafter, mål, medel och värden.

Den föreliggande publikationen består av bearbetade anföranden av de talare som bjudits in av Sieps. Bidragen, som kretsar kring EU:s historiska framväxt, samtid och framtid, har färdigställts efter seminariet.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare. Det är Sieps förhoppning att följande dokumentation av seminariet kan bredda och fördjupa diskussionen om den europeiska integrationens drivkrafter, legitimeringsgrunder och målsättningar.

Jörgen Hettne
Tf. kanslichef
Sieps

FÖRFATTARE

Sverker Gustavsson är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning samt en av utgivarna av årsboken Europaperspektiv.

Annika Ström Melin är journalist och skribent med inriktning på Europafrågor. Hon arbetade under många år vid Sveriges radio och var under 2005/2006 kanslichef vid Sieps.

Göran von Sydow är forskare i statsvetenskap vid Sieps och undervisar i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Jacob Westberg är universitetslektor i statsvetenskap och undervisar i europeisk och internationell politik vid Stockholms universitet.

INNEHÅLL

FRÅN ROM TILL BERLIN	6
Göran von Sydow	

EU 50 ÅR: REFLEKTIONER OM EN TYST REVOLUTION OCH EN VILSEN JUBILAR	16
Jacob Westberg	

TROVÄRDIGHET FÖRUTSÄTTER UPPRIKTIGHET	37
Sverker Gustavsson	

DEN UPPSKJUTNA EU-VISIONEN	50
Annika Ström Melin	

FRÅN ROM TILL BERLIN

Göran von Sydow

När Europeiska unionen våren 2007 firade de femtio år som avlöp sedan undertecknandet av Romfördraget uppmärksammades detta brett. På flera håll arrangerades särskilda evenemang, en omfattande hemsida lanserades, en logotyp framtogs o.s.v. Icke desto mindre återkommer ofta diagnosen att unionen lider av en slags medelålderskris. Bakgrunden till detta är att integrationsprocessen och de politiska ledare som förhandlade fram det konstitutionella fördraget åkte på ett rejält bakslag genom de negativa utslagen i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna våren 2005. När två av unionens grundarländer sade nej till det förslag som under lång tid utarbetats av det så kallade konventet och den därpå följande regeringskonferensen, avstannade ratificeringsprocessen och man utlyste en reflektionsperiod. När Tyskland tog över ordförandeskapet våren 2007 var det med höga ambitioner om att både fira femtioårsjubileet och föra unionens konstitutionella framtidsfrågor i hamn.

Redan på andra dagen av det tyska ordförandeskapet sände förbundskansler Angela Merkel ett brev till medlemsstaternas regeringschefer i vilket de ombads utse en nära medarbetare som kontaktperson för både beredningen av en deklaration till femtioårsfirandet och den fortsatta konstitutionella utvecklingen. Det är tydligt att man från ordförandeskapets sida såg dessa två processer som parallella. Brevet innehöll även en preliminär tidsplan för vägen fram till Europeiska rådets möte i slutet av juni 2007, då man skulle enas om de konstitutionella frågorna.

Deklarationen som det tyska ordförandeskapet presenterade vid femtioårsfirandet den 25 mars 2007, *Förklaring med anledning av 50-årsdagen av undertecknandet av Romfördragen*, kallas nedan Berlindeklarationen.¹ Processen fram till denna deklaration är intressant, eftersom den medförde en debatt om unionens värdegrunder och samarbetets drivkrafter och syften. Eftersom en deklaration av dylikt slag ofta innehåller en dos av självbeskrivning var många intressenter ute efter att få in sina tolkningar av vad integrationsprocessen är, gör och vad den syftar till. När deklarationen väl presenterades undertecknades den inte – som ursprungstanken var – av stats- och regeringscheferna utan av Europaparlamentets talman Hans-Gert Pöttering, rådets ordförande Angela Merkel och kommissionens ordförande José Manuel Barroso. Dessa tre kristdemokratiska politiker fick alltså vara

¹ Deklarationen återfinns bl.a. på EU:s särskilda hemsida om de första 50 åren av integration. http://www.europa.eu/50/index_en.htm

avsändare för det budskap som återfinns i deklarationen i stället för medlemsstaternas representanter.

Det tyska ordförandeskapet fick viss kritik för att man höll överläggningarna om deklarationen väldigt slutna med små möjligheter till påverkan för utomstående och även för unionens medlemsstater. Det svenska mottagande blev heller inte särskilt entusiastiskt. I en intervju sade statsminister Reinfeldt: ”Men det är inte vi som har skrivit texten, vi har accepterat att tyskarna skrev den ensamma eftersom vi inte fäste så stor vikt vid den som om det vore en fördragstext. Det är ett dokument för att markera ett högtidlighållande helt enkelt. Den har ingen legal betydelse.”²

Detta bidrag kommer att gå igenom innehållet i Berlindeklarationen, ägna viss uppmärksamhet åt deklarationens tillkomst och debatten kring den, introducera de frågor som berörs i de följande bidragen samt slutligen kortfattat sammanfatta de centrala argumenten i dessa bidrag.

Berlindeklarationen

Läsningen av integrationshistorien sker ofta genom de centrala texterna: konstitutionella urkunder, manifest och centrala beslut. Bedömningen att Berlindeklarationen inte tillför något väsentligen nytt delas av många. Deklarationen fick omedelbart efter offentliggörandet utstå en del kritik om att vara platt och innehållslös. Ändå kvarstår det faktum att stats- och regeringscheferna inte skrev under deklarationen, vilket vittnar om att dess innehåll inte är helt okontroversiellt. Dessutom kan det vara intressant att uppmärksamma vilken självbild en union som anses vara i kris ger uttryck för. I det följande stycket är avsikten att belysa några centrala aspekter av deklarationen.

I inledningsstycket av deklarationen fastslås att Europa har varit förenat med en idé om fred och samförstånd och att denna förhoppning nu har förverkligats genom det europeiska samgåendet. Deklarationen uppmärksammar också Europas mörkare förflutna och den senaste utvidgningen. Vidare kungörs att ”I dag lever vi tillsammans så som vi aldrig tidigare kunnat göra” och att ”Vi medborgare i Europeiska unionen är nu lyckligtvis förenade”.³ Det intressanta i de senare raderna är frågan om vem som är av-

² Dagens Nyheter 2007-03-25. ”Fest före fördrag i Berlin”

³ På engelska ”We, the citizens of the European Union, have united for the better”. På franska ”Notre chance pour nous, citoyennes et citoyens de l’Union européenne, c’est d’être unis”. På tyska ”Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint”. De glidningar i översättning var föremål för viss kontrovers då den tyska originaltexten mer skulle vara ”är nu i lycka förenade”. En artikel på www.euobserver.com publicerad 2007-03-27 diskuterar detta. ”Berlin declaration’s ‘fortune’ is lost in translation.”

sändare och subjekt i sammanhanget. Som noterades ovan undertecknades deklarationen av de tre institutionernas företrädare, men det 'vi' som återfinns i texten är alltså medborgarna.

Nästa stycke kretsar kring unionens grundläggande värderingar. Man uppmärksammar att människan står i centrum och att hennes värdighet är okränkbar. Man fastslår att "kvinnor och män är jämställda". Huruvida detta är en empirisk observation eller en målsättning förblir något oklart. Fred, demokrati, rättsstat, välstånd m.m. nämns som målsättningar och en slags självbeskrivning av EU ges. I denna menar man att EU är unikt och att "detta kommer till uttryck i det demokratiska samspelet mellan medlemsstaterna och de europeiska institutionerna". Här sägs alltså inte att unionen i sig själv är demokratisk men att 'samspelet' är det, vilket är något svårtolkat. Man kan dock notera att EU:s överstatliga inslag inte nämns specifikt. Huruvida den så kallade gemenskapsmetoden för beslutsfattande skulle omnämnas var föremål för viss debatt men i slutändan kom detta för EU så karakteristiska drag inte med.⁴ Vidare uppmärksammar deklarationen värdet av mångfald och de olika kulturerna, men påpekar att vissa mål endast kan uppnås gemensamt.

Nästa stycke lyfter fram ett antal utmaningar som man menar att EU är svaret på. Det handlar särskilt om att bekämpa terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring. Vidare betonas EU:s roll i världen, energipolitiken och vikten av att gemensamt motverka klimatförändringar. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att det i samtliga fall rör sig om politikområden som är helt eller delvis nya på den gemensamma agendan.

I Berlindeklarationens sista stycke är huvudpoängen att det är ett gemensamt mål att fram till Europaparlamentsvalet 2009 "ge Europeiska unionen en förnyad gemensam grundval".⁵ Ett föremål för kontrovers var huruvida termen konstitution skulle användas i deklarationen och man valde alltså ett mer neutralt uttryck. En historisk jämförelse med Berlindeklarationens förhoppning om en "gemensam grundval" är Messinadeklarationen från 1955. Denna undertecknades av grundarländernas utrikesministrar och beredde vägen för Romfördraget vilket undertecknades två år senare. Messina-deklarationen gick dock betydligt längre i sina ambitioner och i konkretion än den som undertecknades i Berlin.

⁴ www.euobserver.com 2007-03-09 "Merkel tables outline for citizen-friendly EU birthday text."

⁵ "Common basis" på engelska "gemeinsame Zukunft" på tyska och "bases communes" på franska.

Debatten om Berlindeklarationen

Om mottagandet av Berlindeklarationen med några undantag var svalt eller avvaktande fanns det tendenser till en mer livaktig debatt i processen som ledde fram till deklarationen. Det framfördes olika synpunkter om vad som borde ingå i en dylik deklaration. Vissa ville framhålla den inre marknaden medan andra ville betona den sociala dimensionen, vissa ville ha mer bakåtblickande medan andra ville se framåt och vissa ville betona utvidgningen mer än andra. Det fanns motsättningar om vad som överhuvudtaget hör hemma i en deklaration; om euron borde nämnas, om där skulle finnas referenser till Europas mörka förflutna och kommunismen eller inte. En fråga som väckte särskild uppmärksamhet var huruvida Europas kristna arv skulle uppmärksammas. Ett sådant önskemål framfördes av flera aktörer, däribland ordförandeskapet och den polska delegationen. Även påven Benedictus XVI engagerade sig i debatten. "Om EU-ländernas regeringar vid 50-årsfirandet av Romfördraget vill komma närmare medborgarna, hur kan de då utesluta en del som är så grundläggande för Europas identitet som kristendomen?" undrade påven i ett tal inför europeiska biskopar.⁶ I Sverige var denna diskussion i stort sett frånvarande.⁷ En kritik mot att lyfta fram kristendom som en europeisk värdegrund är att detta vore att försvåra medlemskap för muslimska länder, som Turkiet. Exempelvis skrev Ingmar Karlsson, svensk generalkonsul i Istanbul, en debattartikel med rubriken "EU inte en kristen gemenskap"⁸ där han vänder sig mot att i författningsdiskussionen börja införa hänvisningar till ett EU baserat på kristna värderingar. Organisationen *A vision for Europe* tog fram en alternativ deklaration i vilken man starkt pläderar för sekulära och humanistiska värden.⁹

Nu blev det ingen referens till det kristna arvet utan hänvisningarna gick snarare till en liberal tradition med människans oförytterliga rättigheter i centrum. Debatten visar dock på sprängkraften i frågan om samarbetets värdegrund. När man ska enas om en beskrivning av det gemensamt uppnådda och av de värderingar som styr samarbetet framträder snabbt olika perspektiv, förskjutningar och betoningar. Olika tolkningar av vad som symboliserar och karaktäriserar kontinenten och integrationsprocessen framträder i ljuset. Det är talande att det ambitiösa och i någon mån symboltyngda konstitutionella fördraget föll i ratificeringsprocessen. När sedan

⁶ Citerat ur Dagens Nyheter (2007-03-24) som refererar till nyhetsbyrån Reuters.

⁷ Ett undantag är debattartikeln "EU 50 år: Europas kristna och bibliska arv måste nämnas" av riksdagsmannen Lennart Sacrédeus (kd) införd på www.europaportalen.se 2007-03-27.

⁸ Svenska dagbladet 2007-04-04.

⁹ https://www.iheu.org/v4e/html/the_declaration.html

det konstitutionella fördraget omförhandlades till ett mandat för ett reformfördrag i juni 2007 så var det just symbolfrågor som t.ex. den europiska hymnen som togs bort. Men om hänvisningar till symboler och hymner tämligen lätt kan strykas ur en text, är frågan om samarbetets legitimitet betydligt mer svårlöst. Denna fråga är intimt sammankopplad med de frågor om samarbetets syften och mål som har lyfts i samband med EU:s femtioårsfirande. De tre följande bidragen i denna publikation kretsar också till stor del kring denna problematik och därför introduceras detta frågeområde kort nedan.

EU:s karaktär och legitimitet

Ända sedan de tidiga faserna i integrationshistorien har man försökt identifiera och karakterisera EU och dess föregångare. En mängd olika försök att konceptuellt fånga samarbetets kärna har presenterats. Europaprojektet har beskrivits som allt mellan förvaltningsunion, kvasi-federal stat, neo-medeltida imperium, federation av nationalstater, mellanstatligt samarbete, *sui generis* (i sitt eget slag) och *Objet politique non-identifié* (OPNI).¹⁰

Det europeiska samarbetets kombination av överstatlighet och mellanstatlighet gör att forskare och observatörer alltså tvistar om den mest adekvata definitionen av unionen. Frågan beror också av vad man betraktar som samarbetets drivkrafter: de överstatliga institutionerna eller medlemsstaterna. Hur man betraktar integrationsprocessen får även konsekvenser för hur man målar upp förändringsalternativen. Enligt förespråkare för ett i huvudsak mellanstatligt perspektiv på EU är det demokratiska underskottet ett mindre problem, eftersom den nationella demokratin fungerar tillfredsställande och nationella ledare är centrala aktörer i EU:s lagstiftningsprocesser. Ansvarsutkrävande för EU-beslut sker enligt detta perspektiv bäst på nationell nivå, eftersom där finns effektivt fungerande demokratiska mekanismer. De som i stället ser den överstatliga nivån som mer pådrivande menar ofta att den nationellt baserade delegationskedjan inte fungerar tillfredsställande, eftersom de nationella politiska institutionerna inte längre besitter den slutliga kontrollen över den politiska dagordningen. Väljare kan inte hålla beslutsfattare ansvariga tillräckligt väl då makten i så hög grad lämnat den nationella sfären och därmed undergrävt suveräniteten.¹¹

¹⁰ Det sista konceptet är en ordlek med det franska uttrycket för UFO, *Objet volant non-identifié* (OVNI), och tillskrivs förre kommissionsordföranden Jacques Delors.

¹¹ För skilda perspektiv om frågan om legitimitet i EU se *Why Europe? Limits and Possibilities of European integration. Proceedings from SIEPS' Annual Conference 2006*. SIEPS 2007:20p.

Alla de tre följande bidragen i denna publikation tar sitt avstamp i den tidiga integrationsprocessens metod för samgående. Denna metod associeras främst med Jean Monnets idé om samarbete kring konkreta områden som delegeras till överstatliga organ. Denna metod segrade över mer ambitiösa förslag att bilda en europeisk federation och har starkt bidragit till den speciella konstruktion som utgör Europeiska unionen än i dag.

Kol- och stålunionens samarbete kring vissa konkreta, tekniska frågor har med den funktionalistiska logiken 'spillt över' i allt fler områden. Med tiden har den gemensamma eller delade kompetensen vuxit alltmer. Parallellt med fördjupningen av samarbetet har även unionens geografiska omfång expanderat. Frågan om EU:s legitimitet har kommit alltmer i fokus då unionens kompetensområden och verkkningsgrad har utökats över decennierna. När samarbetet var begränsat till vissa sakområden kunde man förlita sig på det nationella systemets legitimitet. Detta var kärnan i tanken om ett 'tillåtande konsensus', i enlighet med vilket de nationella ledarnas demokratiska legitimitet kunde 'lånas ut' till det överstatliga samarbetet.¹² Sverker Gustavsson fäster i sitt bidrag i denna publikation särskild vikt vid det kalla krigets betydelse när det gällde att legitimera förekomsten av en överstat utan demokrati.

Legitimitet är ett ytterst svårfångat koncept. Ett möjligt angreppssätt är att ta fäste på beslutsprocedurer som genererar legitimitet och därmed gör bindande beslut acceptabla. I mer generella termer krävs då att "existerande institutioner är de mest lämpade för samhället".¹³ I den diskussion som uppkommit kring EU:s legitimitet har man ibland gjort en distinktion mellan det politiska systemets inflödes- och utflödessidor.¹⁴ Inputrelaterad legitimitet åsyftar hur medborgarnas preferenser kanaliseras genom demokratiska styrkedjor. Outputrelaterad legitimitet avser systemets beslutseffektivitet och handlingskraft. Enligt den senare formen av legitimitet förväntas medborgarna ge sitt stöd åt systemet eftersom det levererar nyttigheter som efterfrågas. Även Berlindeklarationen lyfter fram förmågan att leverera resultat som en central aspekt av samarbetet.

I Jacob Westbergs bidrag i denna publikation presenteras även en tredje aspekt av legitimitetsbegreppet: frågan om medborgarnas identifikation med det politiska systemet. Den neo-funktionalistiska skolans fader Ernst

¹² Lindberg, Leon. N. & Scheingold, Stuart A., (1970), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliff: Prentice-Hall.

¹³ Lipset, Seymour M., (1963), *Political Man. Social Bases of Politics*, New York: Anchor Books, s. 64.

¹⁴ Scharpf, Fritz, W., (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

B. Haas beskrev redan på 1950-talet integrationsprocessen som en process där nationella politiska aktörer övertygas om att rikta sina lojaliteter, förväntningar och politiska aktiviteter mot ett nytt (överstatligt) centrum.¹⁵ En tolkning av den skepsis mot unionen som framträtt i synnerhet i vissa av de senaste decenniernas folkomröstningar är att medborgarna inte i samma utsträckning som vissa eliter har överfört sina lojaliteter mot detta nya centrum och börjat identifiera sig mer med EU som politiskt system och projekt.

En mängd förslag har lagts i syfte att råda bot på EU:s bristande legitimitet och Westberg, Gustavsson och Ström Melin ägnar dessa frågor stor uppmärksamhet. Här nedan presenteras deras bidrag mycket kortfattat.

Tre perspektiv på ett halvsekel av Europeisk integration

Jacob Westberg ägnar sitt bidrag åt en analys av integrationsprocessens historiska utveckling. Genom olika typer av så kallad *spillover* breddades och fördjupades samarbetet. Westberg analyserar utvecklingen i termer av breddning och fördjupning samt bakslag och nationella intressen. Slutsatsen blir att även om bakslag förekommit är dessa ofta av övergående karaktär, medan fördjupning och breddning är av kumulativ art – till redan befintliga samarbeten läggs nya områden och unionen utvidgas utan att något medlemsland begär utträde. I denna läsning av integrationshistorien är utvecklingen under det sena 1980-talet och över Maastrichtfördraget tiden då EU övergår till att vara ett eget politiskt system. Fram till dess kunde EU i viss mån liknas vid andra mellanstatliga organisationer till vilka suveräna stater delegerar viss makt. I denna period växer också debatten om EU:s demokratiska underskott sig allt starkare. Westberg analyserar vidare Berlindeklarationen och når slutsatsen att de europeiska ledarna verkar ha för lågt ställda ambitioner när det gäller den konstitutionella utvecklingen och tror inte att de föreslagna förändringarna kommer stå sig särskilt länge. Kontinuitet i det institutionella ramverket kan inte vara en nackdel om man eftersträvar medborgarnas tilltro och delaktighet. I stället tecknar han en utveckling i vilken EU kan dra lärdomar av andra federala system. Westberg menar att liknelsen med rent mellanstatliga samarbeten blir alltmer missvisande och att de politiska alternativen om vad EU är eller bör utvecklas till behöver tydliggöras. Man behöver dock kanske inte vara så säker på slutmålet. Däremot skulle debatten tjäna på att jämförelser

¹⁵ En process "whereby political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new centre, whose institutions process or demand jurisdiction over the pre-existing national states", Haas, Ernst B., (1968), *The Uniting of Europe 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, s. 16.

med federala system för att ge förnyade infallsvinklar när det gäller konstitutionella begränsningar, maktindelning mellan olika territoriella nivåer samt villkor för politiskt ansvarsutkrävande.

Sverker Gustavsson framför i sitt bidrag att en överstat utan demokrati legitimerades under kalla kriget eftersom hotet om kommunismen var ständigt närvarande. Efter de dramatiska omvälvningarna i Europa kring 1989 fungerar inte längre detta resonemang och Gustavsson skönjer två argumentationslinjer för hur asymmetrin mellan makt och ansvar kan upprätthållas. Enligt idén om *funktionell motsvarighet* försvaras den asymmetrin med effektivitet och beslutskraft. En rad samtida utmaningar gör detta särskilt påtagligt; ökad global konkurrens, det internationella läget och relationerna till USA samt klimat- och energipolitiken. Alla dessa områden kräver handlingskraft och kan därmed legitimera asymmetrin mellan makt och ansvar. Enligt idén om *alternativ grundnorm* finner man argument mot olika aspekter av majoritetsstyre. Det finns tendenser till att värdesätta samlingsstyre snarare än majoritetsstyre och maktväxling. Det finns även en tendens till ifrågasättande av majoritetsprinciper till förmån för olika former av expertstyre vilket leder till slutsatsen att man bör isolera vissa politiska beslut från valmanskårens inflytande. Gustavsson belyser även kritiskt en modernare strömning inom demokratiforskning som betonar samtalet och rådslag – så kallad deliberativ demokrati – snarare än ansvarsutkrävande och valmekanismer.

I stället för dessa två argumentationslinjer menar Gustavsson att man borde försöka resonera utifrån idén om *levande författning*. Idén är att det politiska systemet rymmer väsentliga inslag som inte finns fästa i de formella konstitutionella urkunderna. I stället bör de politiska konflikterna, liksom de har dominerat under 1900-talet inom nationalstaterna, uppmärksammas. Genom EU har ytterligare en spänning introducerats, nämligen den mellan nationellt självbestämmande och överstatligt beslutsfattande. Kvarstår gör dock, enligt Gustavssons analys, att unionens innehållsliga dimension har en politisk slagsida som gynnar marknaden. Det centrala är att uppriktighet kring sakernas tillstånd är nödvändigt för den fortsatta utvecklingen. Därmed behöver inte slutmålet vara så framskjutet i debatten. Resonemanget utmynnar i en diskussion om olika aspekter av en *politisering* av unionen.

Annika Ström Melin tar sin utgångspunkt i den tidiga integrationsprocessens målsättningar om hur samarbete kring konkreta frågor med tid skulle leda till en 'allt fastare sammanslutning'. Bidraget uppehåller sig särskilt vid Robert Schumans idéer om hur Europa inte kan byggas på en dag utan "enbart genom konkreta åtgärder som leder till verklig solidaritet byggd på realiteter", men slutmålet var icke desto mindre en europeisk federation. I

takt med att unionens kompetenser har utvidgats till centrala områden som tidigare varit inom nationalstatens domäner ökar kraven på ett ökat folkligt deltagande. Detta gäller särskilt då samarbetet med tiden kommit att handla om frågor där det har funnits politiska skiljelinjer i de nationella politiska systemen. Dessa frågor kräver en öppen politisk debatt som föregår eventuella beslut. Ström Melin menar att Europas ledare står inför valet att antingen förverkliga visionen om en allt fastare sammanslutning eller låta EU ta formen av ett strikt mellanstatligt samarbete.

Samtliga bidrag i denna publikation berör ett argument som återkommer allt oftare i debatten, nämligen att EU behöver politiseras.¹⁶ Förespråkare för ökade inslag av politiska konflikter och politisk konkurrens föreställer sig oftast att det politiska systemet på EU-nivå ska genomsyras av politiska konflikter vi känner igen från medlemsländernas partisystem, främst mellan vänster och höger. Även om det finns tendenser till ökad politisering på europeisk nivå kvarstår att unionens politiska processer ofta utmärks av förhandlingar där olika preferenser sammanjämkas och målet är konsensus.

Bidragen har inte bara problematiserat frågan om samarbetets former utan även frågan om slutmålet. Kanske är det inte en *finalité européenne*, d.v.s. ett slutmål för integrationen, som unionen bör söka efter utan en framkomlig väg för kanalisering av alternativa del- eller slutmål. Den europeiska integrationens framsteg hade sannolikt varit betydligt mer blygsamma om man i den initiala fasen hade valt Europafederalisternas väg. I alla de tre följande bidragen lyfts frågan om den modell för integration och legitimering som valts möjligtvis nått vägs ände. Den frågan verkar inte ha kommit märkbart närmare en lösning efter högtidlighållandet av femtio år av europeisk integration i Berlin.

¹⁶ Se t.e.x. Hix, Simon, 2006, *Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it*, Notre Europe, Policy Paper no. 19.

REFERENSER

Føllesdal, Andreas, Moravcsik, Andrew, Shaw, Jo, Langdal, Fredrik and Göran von Sydow, (2007), *Why Europe? Limits and Possibilities of European integration. Proceedings from SIEPS' Annual Conference 2006*. SIEPS 2007:2op.

Haas, Ernst B., (1968), *The Uniting of Europe 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Hix, Simon, (2006), *Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it*, Notre Europe, Policy Paper no. 19.

Lindberg, Leon, N., & Scheingold, Stuart. A., (1970), *Europe's Would-be Polity*, Englewood Cliff: Prentice-Hall.

Lipset, Seymour M., (1963), *Political Man. Social Bases of Politics*, New York: Anchor Books.

Scharpf, Fritz, W., (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press.

EU 50 ÅR: REFLEKTIONER OM EN TYST REVOLUTION OCH EN VILSEN JUBILAR

Jacob Westberg

Detta seminarium har arrangerats för att uppmärksamma att det i år är 50 år sedan Romfördraget undertecknades och att EU därför på sätt och vis kan sägas fylla jämt. De första stegen i utvecklingen mot dagens EU togs dock sju år tidigare, 9 maj 1950, då Frankrikes utrikesminister Robert Schuman presenterade planen för upprättandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG). Detta inledningsvis begränsade samarbete skulle, hävdades det i deklarationen, skapa en grogrund för en alltmer omfattande och fastare gemenskap och därmed utgöra ett första steg mot en ”europeisk federation”. Det är värt att påminna sig om innehållet i denna deklaration för här uttrycktes, till skillnad från i Romfördraget och vårens Berlindeklaration, inte bara ett antal målsättningar för integrationsprocessen, utan även idéer om hur integrationen skulle fortskrida – en strategi för samarbetets gradvisa breddning och fördjupning:

Ett enat Europa kan inte bli verklighet på en enda gång och heller inte genom en helhetslösning. Det kommer att bygga på konkreta resultat, varigenom man först skapar en verklig solidaritet. ... därför föreslår den franska regeringen att åtgärder omedelbart vidtas på en avgränsad men avgörande punkt ... att den fransk-tyska kol- och stålproduktionen underställs en gemensam hög myndighet (EKSG:s motsvarighet till EG:s kommission), inom ramen för en organisation som är öppen för deltagande av övriga europeiska länder. Sammanslagningen av kol- och stålproduktionen kommer omedelbart att möjliggöra upprättandet av en gemensam grundval för ekonomisk utveckling som ett första steg mot en europeisk federation ... Den solidaritet i produktionen som därmed skapas kommer att visa att krig mellan Frankrike och Tyskland inte endast är otänkbart, utan även praktiskt omöjligt (Schumandeklarationen 1950)¹.

De inledande delarna av citatet skall ses som en markering mot den samtida Europafederalistiska rörelse som hade förordat en enandeprocess som mer liknade den som föregått bildandet USA:s federation, författningskonventet i Philadelphia 1787. Med en sådan konstitutionell enandemetod definieras ramarna för den nya federala statsbildningen redan i inledningen av enandeprocessen av de ingående medlemsstaternas representanter och en konstitutionell överenskommelse, den nya federala författningen, skapar efter ratificeringsprocessens avslutande ett nytt förbund mellan federationens folk och dess styrelse, den federala staten. Efter krigsslutet hade Europafederalisterna inlett en sådan process genom transnationella partimöten och gemensamma kongresser som den i Haag 1948. 1949, vid en

¹ Översättningen är från EU:s hemsida (http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_sv.htm).

regeringskonferens i London, var det tänkt att denna utveckling skulle krönas med upprättandet av en europeisk federation, ett Europas förenta stater. Den brittiska labourregeringen och de skandinaviska ländernas representanter delade emellertid inte den entusiasm för federala lösningar som fanns i många kontinentala västeuropeiska länder och utfallet av konferensen blev därför en smalare organisation vars mandat huvudsakligen koncentrerats till frågor om mänskliga rättigheter, Europarådet.

I det som följer kommer jag först att presentera grundtankarna bakom den alternativa enandestrategi som inleddes med EKSG, den s.k. "Monnet-metoden", eller "EKSG-metoden". Därefter diskuteras frågan om hur väl integrationsprocessens faktiska utveckling kom att följa denna plan för Europas enande. I anslutning till detta hävdas att samarbetet både breddades och fördjupades, men att detta inte alltid skedde på det sätt som Jean Monnet och andra tidiga integrationsförespråkare hade förväntat sig. Att samarbetet trots motgångar och motreaktioner med tiden ändå kom att innefatta allt fler politikområden, ett ökat inflytande för överstatliga institutioner och ett gradvis avskaffande av enskilda staters vetorätt, gör att EU idag står inför en ny situation. De frågor som forskare och politiker idag främst behöver finna svar på är inte integrationsprocessens början, utan dess fortsättning: Hur skall den beslutanderätt som redan flyttats upp på europeisk nivå användas och regleras för att maximera nytta och demokratiska värden? Några tankar kring denna fråga som knyter an till både den konstitutionella federalismen och de nya motiveringsgrunder för samarbetet som lyftes fram i vårens Berlindeklaration presenteras i den andra delen av denna redogörelse.

Monnets tysta revolution – sektorsintegrationens väg mot ett enat Europa

Den stegvisa väg mot ett enat Europa som beskrivs i Schumandeklarationen hade sin främsta motiveringsgrund i strävan att undvika nya tysk-franska krig. EKSG förmodades emellertid även kunna bidra till det ekonomiska återuppbyggnadsarbetet. För den franske statstjänstemannen Jean Monnet, som blev EKSG:s första ordförande och som brukar betraktas som upphovsmannen till "EKSG-metoden", var själva utgångspunkten att denna integrationsprocess mellan medlemsländerna *inte* skulle kunna förlita sig på ett öppet politiskt stöd för ett federalt Europa, eftersom medborgarna saknade erfarenheter av överstatligt samarbete. Därför skulle integrationen inledas inom avgränsade politiskt okontroversiella sektorer, där samordningsvinster och den omedelbara nyttan av samarbete inom specifika och begränsade politikområden skulle motivera parterna att överlämna

beslutanderätt till gemensamma institutioner. Det var således inte ”de goda européerna” som skulle driva utvecklingen mot det enade Europa framåt, utan organiserade samhällsintressen som stödde integrationen för att gynna de egna gruppintressena.

Samarbetet skulle sedan *breddas* genom att integrationsprocessen tillfördes nya politikområden allteftersom nya samordningsvinster uppenbarade sig (en spridningseffekt som de tidiga integrationsteoretikerna benämnde ”funktionell spillover”).² Integrationen skulle även *fördjupas* genom att de gemensamma europeiska institutionerna stärktes – en utveckling som skulle övervakas och ledas av kol- och stålgemenskapens höga myndighet och den senare EG-kommissionen (s.k. ”framodlad spillover”). Med utgångspunkt i *egna personliga erfarenheter* av det framväxande samarbetet, skulle sedan tidigare nationella politiker och intressegrupper utveckla en känsla av *gemensamma europeiska intressen* inom alltfler politikområden, som berörde alltstörre delar av ett framväxande *europeisk samhällsliv*. Dessa transnationellt organiserade intressegrupper förmodades sedan själva kunna utgöra en pådrivande kraft som skulle framföra förslag om nya samarbetsområden (s.k. ”politisk spillover”). Bland de forskare som studerade integrationsprocessens pådrivande krafter (den s.k. neofunktionalistiska forskningstraditionen) fanns även en tanke om att integrationen successivt skulle spridas till politiskt mer känsliga områden, som en gemensam utrikespolitik och en gemensam ekonomisk och monetär politik. Denna utveckling mot ett alltmer omfattande och fördjupat samarbete förmodades efter tid även leda till framväxten av gemensamma solidaritetskänslor bland medlemsstaternas befolkningar, en europeisk identitet grundad på kunskapen om nyttan av gemensamma samarbetsprojekt. Och det var dessa samhörighetskänslor skulle omöjliggöra framtida krig eftersom gränsen mellan ”vi” och ”dem” tunnas ut och i detta läge skulle det även vara möjligt att lägga fram ett förslag om en europeisk federation inför medlemsstaternas medborgare. Men denna, eller dessa, folkomröstningar om upprättandet av ett federalt Europa skulle vara *kulmen* på en lång politisk och ekonomisk förändringsprocess, inte dess början som den konstitutionella federalismen tänkte sig (Westberg 2006).

Integrationsprocessens slutmål och svaret på frågan om vart EKSG:s och Romfördragets resa mot ”en allt fastare sammanslutning” sluta, preciserades inte närmare av Monnet eller de forskare som först analyserade integra-

² Monnet själv använde inte begrepp som ”spillover” för att beskriva de spridningseffekter som han hoppades på, dessa termer utvecklades istället de samhällsforskare som på 1950- och 1960-talet analyserade integrationsprocessens drivkrafter, de s.k. neofunktionalisterna. Haas (1958) och Lindberg och Scheingold (1971) utgör två viktiga bidrag i denna tradition.

tionsprocessens drivkrafter. I en uppsats från 1962 beskrev Monnet själv "EKSG-metoden" som en "tyst revolution", som skulle gynna framväxten av gemenskapskänslor och en ny samarbetsanda mellan de inblandade regeringarna och dess tjänstemän. I anslutning till detta betonade Monnet också att EKSG var endast ett första "tekniskt steg" i den större utveckling som skulle göra hela den internationella politiken mer samarbetsinriktad. Integrationsprocessen, betonade Monnet, syftade *inte* till att skapa "en ny sorts stormakt; det är en metod för att introducera förändring i Europa och följaktligen i världen". Som ett led i denna utveckling förespråkade Monnet att Storbritannien skulle få ansluta sig till gemenskapen redan i början av 1960-talet. De som i EG såg en begynnande stormakt uppbyggd efter mönstret av 1800-talets nationalstater misstog sig, hävdades det: EG skapades "för att komma bort från de konflikter som 1800-talets maktfilosofi födde" (Monnet 1962/2003: 26).

Monnetmetoden vs. medlemsstaternas och de nationella olikheternas Europa

I tabell 1 visas en sammanställning av ett antal milstolpar i integrationens utveckling 1950-1990.³ I vänster kolumn finns händelser som kan ses som en framgång för dem som förordat ett breddat och fördjupat samarbete (utvidgningarna av medlemskretsen ses här som ett tecken på EU:s attraktionskraft). I höger kolumn finns dels händelser som visar på integrationsprocessens motgångar, dels exempel på den kritik som de tidiga integrationsteoretikerna mötts av från senare forskning som tagit sin utgångspunkt i de på integrationen återhållande effekterna av nationella identiteter och den fortsatta betydelsen av medlemsstaternas nationella särintressen och förhandlingsstyrka. Vid en första anblick förefaller det som om med- och motgångarna är någotsånär balanserade. Det är visserligen lite fler punkter på vänster sida, men detta skulle ha kunnat korrigeras genom ett annat urval. Ett lite noggrannare studium av tabellen visar dock på en kvalitativ skillnad mellan kolumnerna: de flesta av motgångarna är av *övergående* karaktär. Charles de Gaulle lyckades hindra den planerade övergången till majoritetsomröstningar och höll briterne utanför medlemskretsen, *men* de Gaulles framgångar blev inte bestående. Med enhetsakten introducerades majoritetsomröstningar i ministerråden som en möjlighet inom vissa politikområden och Storbritannien blev medlemmar i EG. Utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union misslyckades på 1970-talet, *men* på 1990-talet gick det bättre.

³ I Westberg (2006) finns en mer utförlig diskussion kring den historiska utvecklingen och dess samband med teoriutvecklingen inom studiet av den europeiska integrationsprocessen.

Punkterna i den vänstra kolumnen visar till skillnad mot den högra på en i huvudsak *kumulativ* utveckling, där ett fördrag läggs till ett annat och antalet politikområden utökas, utan att några gamla tas bort – det krävs enighet mellan medlemsstaterna för att föra in nya politikområden i samarbetet eftersom detta kräver fördragsändringar, men när ett politikområde väl förts in i samarbetet gör enighetskravet och kopplingen till fördragen att det blir kvar: de medlemsstater som drivit på och kompromissat för att ett visst politikområde skall bli föremål för gemensamt beslutsfattande måste också vara beredda att avstå fördelarna av en gemensam politik. På samma sätt tillkommer fler och fler medlemmar utan att några (med undantag av Grönland) försvinner. EG-domstolens utökade makt och Europaparlamentets ökade inflytande över beslutandeprocessen samt delegering av beslutandemakt till gemensamma institutioner som den Europeiska centralbanken, är andra exempel på en gradvis fördjupning av samarbetet som fortsatt också på 1990- och 2000-talet.

Betyder detta att Monnet och neofunktionalisterna fick rätt och att integrationsprocessen framskridit som planerat? Att samarbetet kommit att både breddas och fördjupas och att utvecklingen gått mot alltfler politiskt känsliga områden går inte att bestrida. Men Monnets och de tidiga integrations-teoretikernas oklarhet rörande integrationsprocessens slutmål gör att det är svårt att säga om detta uppnåtts. Vissa forskare hävdar att idag är EU i praktiken redan är en federation, en ny sorts federation av nationalstater (Nicolaidis och Howse 2002). Men är detta mellanting mellan statsförbund och förbundsstat det som åsyftades i Schumandeklarationens formuleringar om en europeisk federation eller Romfördragets mål om upprättandet av en ”allt fastare sammanslutning”? Vi vet inte, eftersom de tidiga integrationsförespråkarna och integrationsteoretikerna undvek att precisera integrationsprocessens mål. Både Monnet och neofunktionalisterna var dessutom försiktiga med att ange tidsintervall i integrationsprocessen, vilket ytterligare försvårar falsifieringsförsök. På några punkter har man ändå kunnat visa hur enandeprocessen avvikit från den planerade utvecklingen:

- Bakslagen för integrationsprocessen på 1960- och 1970-talet visade att man underskattat den återhållande betydelsen av nationella identiteter och nationella ledares förmåga att använda dessa för att tillvarata egna och nationella politiska intressen (Hoffmann 1995).
- Kommissionen har inte alltid kunnat spela den ledande roll som det från början var tänkt. Istället har medlemsstaternas regeringar haft ett avgörande inflytande på vilka politikområden som blir föremål för gemensamt beslutsfattande och villkoren för detsamma (Moravcsik 1998).

Tabell 1. Integrationsprocessens med- och motgångar 1950–1990.

	INTEGRATIONENS BREDDNING OCH FÖRDJUPNING	BAKSLAG OCH INFLYTANDE AV NATIONELLA SÄRINTRESSEN
1950-talet	• Schumanplanen (1950) • EKSG träder i kraft (1952) • Fördrag om en Europeisk försvarsgemenskap undertecknas (1952) • Romfördraget undertecknas och EEG och Euratom bildas (1957)	• Franska nationalförsamlingen avvisar förslag om försvarsgemenskap (1954) • Romfördraget (1957) återspeglar främst en kompromiss mellan medlemsstaternas särintressen (Moravcsik 1998)
1960-talet	• Storbritannien, Danmark, Irland och senare även Norge ansöker om medlemskap i EEG (1961 och 1962) • Fördrag om att slå samman EKSG:s, EEG:s, Euratom:s ministerråd och verkställande institutioner (1965) • Sista stegen i den tullunion som man kom överens om i Romfördraget tas 18 månader före den ursprungliga tidsplanen (1968) • Utredningar om EMU och EPS, beslut om utvidgningsförhandlingar och CAP:s finansiering (Haag 1969)	• Charles de Gaulle inlägger veto mot den brittiska medlemskapsansökan (1963 och 1967) • Frankrikes bojkott av ministerrådets möten ("tomma stolen krisen" 1965–1966) • De pragmatiska intressen som EEG byggde på räcker inte till för att integrationen skall fortsätta mot politiskt känsliga områden, "storpolitik" (Hoffmann 1995)
1970-talet	• Wernerrapportens plan om utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union och Davignonrapporten om ett fördjupat utrikespolitiskt samarbete publiceras och ett valuta- och utrikespolitiskt samarbete inleds (1970/71) • Första utvidgningen: Danmark, Irland och Storbritannien nya medlemsstater i EG (1973) • EMS, Europeiska monetära systemet, och det nya växelkurs samarbetet (ERM) ersätter samarbetet kring valutaorten (1979) • Första direkta valen till Europaparlamentet (1979)	• Bretton Woods-systemets sammanbrott (1971) skapar problem för EG:s valutasamarbete som fördjupas av oljekrisen (1973) • EG:s stats- och regeringschefer diskuterar oljekrisen, men lyckas inte enas om gemensamma åtgärder p.g.a. nationella skiljaktigheter • Beslut om att formalisera toppmöten mellan EG:s stats- och regeringschefer genom upprättandet av Europeiska rådet innebär att medlemsstaterna tar över delar av initiativrätten från kommissionen (1974)
1980-talet	• Grekland med i EG (1981) • EG och EFTA etablerar ett gemensamt frihandelsområde (1984) • Europeiska enhetsakten undertecknas och träder i kraft (1986/1987) • Portugal och Spanien nya medlemmar (1986) • Europeiska rådets möte i Hannover ger Delorskommittén i uppdrag att förslag på övergången till en Ekonomisk och monetär union (EMU) (1988) • Berlinmuren faller, liksom ett antal kommunistiska regimer (1989)	• Margret Thatcher och striderna kring den brittiska budgetrabatten blockerar Europeiska rådets beslutsfattande (1979-1984) • Enhetsakten och utformningen av EMU återspeglar medlemsstaternas intressen och förhandlingsstyrka (Moravcsik 1998) • Thatchers tal i Brygge 1988 utmanar samförståndet i anslutning till enhetsakten och visar att frågan om nationella identiteter och intressen är långt från avgjord

- De socialiseringsprocesser som skulle skapa en europeisk identitet och gemenskapskänslor i fråga om den gemensamma politiken påverkade huvudsakligen de eliter som hade egna personliga erfarenheter av europeiskt samarbete. Fortsatt svaga europeiska delaktighetskänslor på gräsrotsnivå inom organisationerna innebär att även den gemensamma europeiska politiken bedöms med utgångspunkt i fördelar för den egna nationen och att få frågor sig om vad som är bra för ”EG” eller ”EU” (se Nye 1971 för en tidig studie på detta tema).

Sammanfattningsvis: Integrationen breddades och fördjupades, men inte alltid av de skäl som integrationsprocessens arkitekter och teoretiker tänkt sig. Framgångarna var dock ofta kumulativa och motgångarna tillfälliga. Integrationsprocessens grundläggande målsättning – inga nya tysk-franska krig – måste också sägas vara uppnått, även om detta inte enbart varit EU:s förtjänst. Mellan 1949 och 1990 torde även Tysklands tudelning och hotet från Sovjetunionen ha bidragit till att göra nya krig mellan Frankrike och (Väst)tyskland ”otänkbara” och ”praktiskt omöjliga”. Monnets förhoppningar om att EG skulle förändra hela den internationella politikens karaktär – att den internationella politiken mer skulle komma att handla om gemensamma intressen och samarbetslösningar och mindre om motstridiga nationella intressen och militära säkerhetshot – har endast delvis förverkligats. *Inom* EU har alltfler politikområden blivit föremål för en gemensam politik som grundas i tanken på gemensamma europeiska intressen (även om våra nationella politiker inte alltid varit så noga med att lyfta fram dessa). Utvidgningarna av medlemskretsen har också visat sig vara ett framgångsrikt nytt politiskt instrument för att stabilisera en demokratisk utveckling i närliggande stater och därmed trygga även de ursprungliga medlemsländernas säkerhetsintressen (först med Medelhavsutvidgningen på 1980-talet och sedan östutvidgningen på 2000-talet). Men den internationella politiken i stort förefaller verken EG eller senare EU ha kunnat påverka på samma sätt och i dessa sammanhang framstår även dagens EU som en aktör som främst vill tillvarata sina egna (eller enskilda medlemsstaters) intressen.

Livet efter 30 – Maastrichtfördragets Europeiska union och den nya Europadebattens början

Under 1990-talet tog dagens EU tog form, liksom grundkonturerna i debatten om EU:s demokratiska tillkortakommanden och framtidsutmaningar. Maastrichtfördraget, eller ”Fördrag om Europeiska unionen” som avtalet formellt benämns, utgör det största steget i denna utveckling. Detta unionsfördrag förhandlades fram 1991 och trädde i kraft 1993. I fördragets

ingress, den del av texten som uttalar fördragets allmänna ambitioner, betonades inledningsvis att fördraget utgör en ”ny fas i den europeiska integrationsprocess som inleddes med upprättandet av Europeiska gemenskaperna”. I stycket därefter framhölls den ”historiska betydelsen av att delningen av den europeiska kontinenten upphört och behovet av att skapa en fast grundval för uppbyggnaden av det framtida Europa”. I ingressen framhölls även den vikt som fästes vid ”principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt vid rättstatsprincipen” – något som skulle kunna ha kallats för unionens värdegrunder. Redan här uttalas även medlemsstaternas önskan att ”stärka solidariteten mellan sina folk samtidigt som de respekterar deras historia, kultur och traditioner” och önskan att ”ytterligare stärka institutionernas demokratiska karaktär och effektivitet”. I ingressens avslutning framhölls även föresatsen att ”fortsätta processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen”. Sist i ingressen och i fördragets första artikel meddelades beslutet att genom fördraget upprätta en europeisk union.⁴

Genom Maastrichtfördraget fick EU-samarbetet sin nuvarande uppdelning i tre pelare. En första pelare innefattande Romfördragets och enhetsaktens bestämmelser om den inre marknaden som Maastrichtfördraget kompletterade med nya bestämmelser om samarbete inom bl.a. utbildning, kultur, offentlig vård, konsumentskydd, industripolitik och utvecklings- och biståndspolitik. Inom den första pelaren stärktes även Europaparlamentets befogenheter med hjälp av den nya medbeslutandemetoden, som likställer parlamentet med rådet som lagstiftande organ och EG-domstolen gavs rätt att bötfälla stater som bryter mot det gemensamma regelverket. Samarbetet inom den andra och tredje pelaren skulle ske på mellanstatlig grund där medlemsstaterna enskilt och tillsammans kunde kontrollera utvecklingen av samarbetet. Den andra pelaren omfattade den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den tredje pelaren omfattade vid tiden för Maastrichtfördragets ikraftträdande ett rättsligt samarbete och vissa inrikesfrågor (bl.a. gränspolitiska frågor som asyl- och invandringspolitik och tull- och polissamarbete). Senare har delar av flyktingpolitiken lyfts över till den första pelaren. Fördraget initierade även ett samarbete inom socialpolitiken och upprättade ett unionsmedborgarskap samt lade fast en tidtabell för utvecklingen av EMU och övergången till en gemensam valuta (Phinnemore 2007).

⁴ Den officiella engelska originalversionen av texten nås via EU:s hemsida (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).

Maastrichtfördraget utgjorde höjdpunkten i den serie av breddnings- och fördjupningsinitiativ som inleddes med det brittisk-fransk-tyska samförståndet kring den inre marknadens upprättande i mitten av 1980-talet. Som det antydde ingressen så hade dock kritik redan uppkommit i frågor om demokrati, behov av att motverka europeiska centraliseringstendenser och bevara de nationella identiteterna. Denna oro inför integrationsprocessens utveckling kan sägas vara en naturlig konsekvens av samarbetets breddning och fördjupning: med Maastrichtavtalet kom alltfler av de politikområden som är centrala för de olika europeiska välfärdsstaternas särart att ges en europeisk dimension och med detta också frågor som nationellt definierar viktiga ideologiska skiljelinjer. Och om beslutanderätt i dessa frågor delvis överförs från de nationella parlamenten till EU, så är det kanske rimligt att politiska meningsskiljaktigheter kring dessa frågor också löses med hjälp av väljarröster och att grundläggande krav på demokratiskt ansvarsutkrävande och insyn uppfylls även på europeisk nivå.

Så länge EU:s agenda begränsades till avgränsade frågor som kol- och stålproduktion (EKSG), det fredliga användandet av atomenergi (Euratom), bistånds-, handels-, jordbruks- och transportpolitik (EEG) var samarbetet ur demokratisynpunkt inte väsensskilt från andra former av internationellt samarbete (som Världsbanken, Internationella valutafonden eller GATT-förhandlingarna), där regeringar givits mandatet att förhandla för det egna landets räkning för att i efterhand hållas ansvariga för utfallet av förhandlingarna i det egna nationella parlamenten. Det unika med de europeiska gemenskaperna var då främst att dessa olika samarbeten från mitten av 1960-talet delade ett gemensam institutionellt ramverk (formellt slogs dock de europeiska gemenskaperna samman till den europeiska gemenskapen först med Maastrichtfördraget) och att det inom EG från 1979 fanns ett direktvalt parlament med viss lagstiftningsmakt. Med integrationsprocessen fördjupning mot slutet av 1980-talet och upprättandet av den europeiska unionen passerades en gräns där EU övergick till att bli ett eget politiskt system som utgör en ytterligare permanent beslutscentrum ovanför, eller vid sidan av, medlemsstaternas egna politiska system.⁵

⁵ Att betrakta EU som ett politiskt system är emellertid inte samma sak som att hävda att EU utvecklats till en stat. En stat i dess traditionella mening utmärks av dess anspråk på intern suveränitet i förhållande till det egna territoriet, där statsmakten utgör den högsta politiska och rättsliga auktoriteten, och extern suveränitet i förhållande till omvärlden – att staterna inte erkänner någon högre utanförstående auktoritet och att statsbildningen formellt erkänts av andra stater. EU gör inte anspråk på denna form av suveränitet och, som den tyska författningsdomstolens uttalade i frågan i anslutning till sitt utlåtande över Maastrichtfördraget, så saknar unionen rätten att utvidga sin egen beslutanderätt utan samtliga medlemsstaters medgivande och dessa stater kan åtminstone kollektiv återta den beslutanderätt man lånat ut (för en diskussion kring den tyska författningsdomstolens utlåtande se Goldmann 2001). Om EU som ett politiskt system, se även Hix (1998).

Bakslagen för integrationsförespråkarna lät inte heller vänta på sig. Redan vid förhandlingarna om Maastrichtfördraget utverkade John Major, Storbritanniens konservativa premiärminister, undantag för briterna när det gällde EMU och de nya socialpolitiska delarna av samarbetet. Storbritannien gavs rätt att tillfälligt stå utanför dessa samarbeten med rätten att ansluta vid ett senare tillfälle (en rätt som också Tony Blairs regering kom att utnyttja när det gällde socialpolitiken). Det var också Major som insisterat på att subsidiaritetsprincipen skulle skrivas in som en grundläggande princip för samarbetet. Den danska regeringen förlorade den folkomröstning som utlysts i anslutning till det danska godkännandet av fördraget och tvingades att förhandla fram undantagsbestämmelser som gav landet rätt att behålla sin egen valuta och i Tyskland inleddes en rättslig process där det hävdades att den tyska regeringens undertecknande av Maastrichtfördragets bestämmelser hotade tyska medborgares rättigheter och väsentliga delar av Tysklands konstitutionellt garanterade suveränitet. Det var också vid denna tid som debatten om EU:s demokratiska underskott började föras i ett bredare samhälleligt sammanhang.

Samtidigt med detta växte kön med nya ansökarländer. Med Berlinmurens fall hade möjligheten av ett enat Europa som innefattade såväl kontinentens västliga och sydliga delar, som dess centrala, nordliga och östra delar öppnats. Samarbetet hade byggts upp med det andra världskriget som grund, det kalla kriget som kontext och ett löfte om ett enat Europa som pant till de nationella småsparare som lämnat ifrån sig delar av den egna nationella beslutanderätten. Efter Berlinmurens fall var det dags att infria löftena. EFTA-utvidgningen 1995 då Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar i EU blev inte så problematisk för unionen eftersom utvidgningen denna gång, liksom vid tidigare utvidgningar, föregåtts av nya fördrag som förekom de problem som de nya staterna eventuellt skulle skapa för integrationsprocessens fördjupning. Östutvidgningen blev en svårare och mer utdragen process som kom att avslutas först 2004 och 2007 då EU fick först 10 sedan ytterligare 2 nya medlemsstater. Denna gång hade man dock inte lyckats med att enas kring de nya ramarna för samarbetet innan utvidgningen, varför dagens EU står inför en situation där 27 medlemsstater skall enas kring ändringar av de samarbetsformer som skapades för 12 medlemsstater och som modifierades i Nice 2000 för att under en övergångstid rymma även de nya medlemmarna.

De misslyckade försöken att nå fram till nya institutionella lösningar på EU:s problem i anslutning till regeringskonferenserna i Amsterdam (1997) och Nice (2000), resulterade i experimentet med framtidskonventet. Upprättandet av konventet inleddes med en särskild deklaration om unionens

framtid som kopplades till Nicefördraget. I deklarationen identifierades fyra huvudområden för reformarbetet: att fastställa den rättsliga statusen för den sociala rättighetsstadga som antagits av Europeiska rådet hösten 2000, att se över kompetensfördelningen mellan EU:s institutioner, att utveckla förslag om en förenkling av fördraget för att göra dessa mer tillgängliga för unionens medborgare och att föreslå åtgärder som gör de nationella parlamenten mer delaktiga i beslutsfattandet inom EU. I anslutning till det belgiska ordförandeskapet hösten 2001 beslutades att det nya förslaget skulle utarbetas inom ramarna för ett konvent vars mandat fastställdes i den s.k. Laekenförklaringen. Istället för regeringskonferensernas slutna toppmöten skulle det nya konventet bereda sina ärenden med största möjliga öppenhet med en blandad sammansättning där ledamöterna hämtats från både de nationella regeringarna och parlamenten samt EU:s kommission och parlament. Även ansökarländerna fick platser i konventet, men med den särskilda begränsningen att de inte fick blockera ett förslag som medlemsstaterna enats om (Closa 2004 och Petersson m.fl. 2003). Konventet gavs även gott om tid för att resonera sig fram till sitt förslag – man sammanträdde första gången i februari 2002 och hade fram tills juni 2003 på sig att avrapportera. Utfallet av konventets arbete blev ett utkast till det fördrag om en konstitution för Europa som Europeiska rådet med mindre ändringar slutligen enades om i juni 2004, men som folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna förkastade på försommaren 2005, vilket i sin tur utlöste den ”tankepaus” som bröts först med det tyska ordförandeskapet våren 2007.

Unionens nya motiveringsgrunder

Den tyska regeringen signalerade tidigt ambitionen att bryta tankepausens dödläge under sitt ordförandeskap i EU våren 2007. Ett led i detta var Berlindeklarationen som offentliggjordes den 25 mars på 50-årsdagen av Romfördragets undertecknande.⁶ Deklarationen undertecknades och presenterades av Tysklands förbundskansler Angela Merkel i egenskap av ordförande för det Europeiska rådet, Europaparlamentets talman Hans-Gert Pötering och EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso. I deklarationen framhölls först tanken på Europa som en förhoppning om fred och samförstånd – en dröm som nu, enligt deklarationen, förverkligats. Det europeiska enandet, hävdades det, har ”gett oss fred och välstånd”. I anslutning till detta påmindes även om unionens gemensamma ideal:

⁶ Berlindeklarationen i svensk översättning nås via tyska ordförandeskapets hemsida (http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Swedish.pdf).

För oss står människan i centrum. Människans värdighet är okränkbar och hennes rättigheter är oförytterliga. Kvinnor och män är jämställda. Vi strävar efter fred och frihet, demokrati och rättsstatsprincipen, ömsesidig respekt och gemensamt ansvar, välbefinnande och säkerhet, tolerans, och delaktighet samt rättvis och solidaritet. ... I Europeiska unionen tillvarar vi medlemsstaternas särdrag och mångfaldiga traditioner. De öppna gränserna och den levande mångfalden av språk, kulturer och regioner berikar oss.

I anslutning till presentationen av dessa för unionen grundläggande värderingar hävdades även att många av dessa mål endast kan uppnås gemensamt – att det är endast tillsammans som ”vi även i framtiden kan värna om våra europeiska samhällsideal”, den ”europeiska modell” som ”kombinerar ekonomisk framgång med socialt ansvar”. Den gemensamma marknaden och euron, hävdas det i anslutning till detta, gör ”oss starka och därigenom kan vi forma den tilltagande globaliseringen”. Deklarationens fortsättning ägnades åt att ge exempel på de gränsöverskridande problem som beskrevs som unionens huvuduppgifter: kampen mot terrorism, organiserad brottslighet, illegal invandring, rasism och främlingsfientlighet samt strävan för frihet och utveckling i världen där unionen även fortsättningsvis skulle ta en ledande roll i kampen mot fattigdom, hunger och sjukdomar. Också i fråga om energipolitik och klimatskydd uttalades en önskan att gå i spetsen för och bidra till att avvärja det globala hot som klimatförändringen utgör.

Unionen tycks alltså inte sakna nya uppgifter i en ny tid som inte längre präglas av hotet om nya fransk-tyska krig eller behovet av sammanhållning mot öst. Rörande de värden som presenteras finns heller inte mycket att invända annat än att den europeiska modell som det refereras till främst är synbar från det fågelperspektiv som skapas om man jämför EU-länderna som helhet med andra delar av världen. Tittar man på socialpolitiken i ett europeisk jämförande perspektiv har det varit vanligare att framhålla *skillnaderna* mellan de olika europeiska modellerna, vilket kan visa sig vara ett problem eftersom den enskilda europén kommer att värdesätta politiken med utgångspunkt i jämförelser med invanda *nationella* modeller och nivåer, snarare än med utgångspunkt i jämförelser mellan EU, USA och Japan – en 10 månader lång gemensam europeisk föräldraförsäkring är kanske goda nyheter i Storbritannien, men i Sverige skulle samma reform värderas annorlunda om den gemensamma politiken skulle ersätta de nationella systemen.

Sist i deklARATIONEN uttalades även en mer konkret målsättning: att de redan vunna framgångarna skall ”befästas för kommande generationer” och att EU fram till Europaparlamentsvalet 2009 skulle ges en ”förnyad gemensam grundval”. Den infekterade frågan om det konstitutionella fördragets

framtid skulle alltså tas upp på nytt samt vara avklarat inom två år – ett tufft tidsschema i EU-sammanhang eftersom den gemensamma grundvalen inte bara skall arbetas fram utan även godkännas av de inblandade medlemsstaternas parlament och i vissa fall befolkningar. Det första steget i denna riktning togs dock redan i slutet av det tyska ordförandeskapet, då man i en utdragen förhandlingsrunda i juni 2007 lyckades enas om en nedbantad version av det konstitutionella fördrag som röstades ned av de franska och nederländska väljarna. Det nya förslaget innebär bl.a. att ordet konstitution undviks och att fördraget mer ges karaktären av ett tilläggsfördrag som kompletterar tidigare fördrag. Denna återgång till metoden med nattmanglingar och toppmötesreformer löser kanske den kris som inleddes med de franska och nederländska folkomröstningarna 2005, men problemen med den bristande folkliga förankringen, avsaknaden av konsensus kring unionens framtid och EU:s demokratiska brister löses inte med de ändringsförslag som tas med från det konstitutionella fördraget. Skulle det nedbantade reformförslaget dessutom tysta en mer allmän debatt om EU:s framtid är det möjligt att fördraget dessutom motverkar målsättningen om att skapa en ”förnyad gemensam grundval för kommande generationer”. Bäst före datumet på EU:s fördragsändringar har tenderat att bli allt kortare (Romfördraget undertecknades 1957, Enhetsakten 1986, Maastrichtfördraget 1992; Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2000) och om vi vill att EU:s medborgare skall känna en större tilltro till och delaktighet med unionen är en högre grad av kontinuitet i det institutionella ramverket inte en nackdel. I mitt avslutande avsnitt tecknas kort en alternativ förändringsstrategi som tar sin utgångspunkt i de lärdomar EU kan dra från erfarenheterna från andra federationer.

EU:s demokratiska legitimeringsgrunder

Politisk legitimitet har definierats som ett politiskt systems ”förmåga att framkalla och upprätthålla tron att existerande politiska institutioner är de som är mest lämpade för samhället”. Denna standarddefinition gör dock ingen åtskillnad mellan demokratiska och icke-demokratiska system. I debatten kring EU:s demokratiska utmaningar och tillkortakommanden har det föreslagits att legitimitetsbegreppet kompletteras med ytterligare tre dimensioner: 1) en ”inputrelaterad legitimitet” som definieras som att medborgarna är övertygande om systemets demokratiska karaktär samt att beslutsmetoder och förfaranden lever upp till ett antal bestämda krav i fråga om laglighet, rättvisa, ansvarsutkrävande och valprocesser; 2) en ”outputrelaterad legitimitet” som definieras i termer av beslutseffektivitet, systemets förmåga att omvandla en politisk viljeyttring till ett politiskt utfall och 3) en ”identitetsrelaterad legitimitet” som syftar på en känsla av

gemenskap och samhörighet mellan styrande och styrda som gör att medborgarna ser systemet som "sitt eget" (Dobson och Weale 2004).

Ett effektivt hanterade av de framtidsuppgifter som definierades i Berlin-deklarationen skulle kunna bidra till att stärka EU:s outputrelaterade legitimitet. Förmågan att leverera fred och välförhållanden, liksom de mer avgränsade nyttoeffekter som EU-samarbetet haft för diverse olika organiserade intressegrupper, har traditionellt sätt varit EU-samarbetets huvudsakliga källa till legitimitet och det är på denna grund som internationellt samarbete vanligtvis motiveras – att nyttan av samarbetet överstiger kostnaderna eller att vissa politiska utfall endast kan nås genom att länder samordnar sitt handlande. Berlindeklarationens tal om EU som en gemensam plattform för att hantera 2000-talets viktigaste gränsöverskridande problem uppdaterar och fullföljer denna tradition. Denna strategi för att vinna legitimitet har dock sina begränsningar. Om systemet *inte* levererar ger goda intentioner inga pluspoäng ur legitimitetssynpunkt och även om stora framgångar görs på olika områden, så leder detta inte till att de problem som sammanhör med den "inputrelaterade legitimiteten" minskar eftersom dessa hör samman med *hur* besluten fattas, inte processens utfall. Kraven på beslutseffektivitet kan dessutom leda till att möjligheterna för demokratiskt ansvarsutkrävande minskar genom att beslut förhandlas fram bakom stängda dörrar eller att beslutanderätt delegeras till "opolitiska" institutioner.

Arbetet med att skapa en ny grundval för EU måste därför även beakta de inputrelaterade aspekterna av legitimitetsfrågan. EU:s konstitutionella fördrag innehöll i denna fråga flera förslag som syftade till att förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande och ge beslutsfattandet inom EU en ökad grad av inputlegitimitet: en stärkt roll för de nationella parlamenten i övervakningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning, en ökad öppenhet vid ministerrådens möten, en tydligare uppdelning av unionens och medlemsstaternas beslutanderätt, en stärkt roll för Europaparlamentet och en förenkling av EU:s beslutsprocedurer. Som bl.a. Thomas Risse och Mareike Klein framhållit så utgjorde också själva *metoden* för det konstitutionella fördragets utarbetande, framtidskonventets arbete, ett steg framåt i demokratisk riktning. Konventets blandade sammansättning gav plats åt medlemsstaternas och ansökarländernas nationella parlamentariker samt ledamöter från Europaparlamentet. Eftersom dessa folkvalda politiker har ett direkt mandat från väljarna, så stärks också väljarnas möjligheter att själva i nationella och europeiska val utkräva ansvar av de politiker som förhandlar fram nya avtal om EU:s framtid. Dessutom gör den parlamentariska representationen att även oppositionspartier får närvara vid förhandlingarna, inte bara regeringsmakten som är fallet vid konferenserna. Den

fortlöpande offentliga dokumentationen av konventets arbete präglades också av en öppenhet som gjorde att medborgarna via Internet kunde följa framväxten av det konstitutionella fördragets olika delar. Även debatten inom konventet skall ha präglats av det demokratiska samtalets ideal om kraften hos det bästa argumentet. På en viktig punkt misslyckades dock detta försök att återintroducera en del av den konstitutionella federalismens idéer: den breda samhälliga debatten utanför konventets dörrar sköt inte fart som det var tänkt. Därmed kan också den del av inputlegitimiteten som har att göra med medborgarnas inställning till systemets demokratiska karaktär sättas i fråga. Detta misslyckande behöver dock inte leda fram till slutsatsen att slutna regeringsskonferenser är att föredra vid nya fördragsändringar. Den slutsats som Risse och Kleine argumenterar för är istället att konventsmetoden i framtiden ges stöd av en mer livfull allmän politisk debatt kring EU:s framtid som gör att även medborgarna blir delaktiga i debatten (Risse och Kleine 2007).

Den tredje dimensionen av legitimitetsbegreppet, frågan om medborgarnas identifikation med EU som politiskt system, hör naturligtvis även den samman med frågan om avsaknaden av en bredare framtidsdebatt och den undanskymda roll som EU-frågorna ofta ges i medlemsstaternas nationella politiska debatter – skall EU betyda något för medborgarna måste EU-frågorna politiseras och vara mer närvarande i den vardagliga debatten om miljön, välfärden och jobben – frågor som alla har en EU-dimension, men där vi sällan ser att partierna förespråkar olika ideologiska vägval när det gäller de delar av denna politik som utformas på EU-nivå. Men för att EU-medborgarna skall kunna identifiera sig med EU krävs också något mer: att bilden av det som man skall identifiera sig med blir klarare. Om vi upprätthåller bilden av EU som ett mellanstatligt samarbetsprojekt av samma grundkaraktär som WTO eller världsbanken, så finns det ingen större anledning för medborgarna att identifiera sig med EU: unionen reduceras då till en mötesplats där ledare för olika stater konkurrerar om att tillvarata den egna nationens målsättningar och intressen. Liknelsen mellan EU och internationella organisationer som WTO har, som redan påpekats, blivit alltmer missledande i takt med att den europeiska integrationsprocessen breddats och fördjupats. Men i debatten om EU:s framtid saknas fortfarande tydliga alternativa beskrivningar om vad EU är eller bör utvecklas till. Avslutningsvis presenteras en sådan alternativ bild av EU som även kan ge vägledning för EU:s fortsatta reformarbete.

EU som en federation av nationalstater

EKSG, Euratom och EEG upprättades som tre delar av en regional integrationsprocess mellan europeiska stater och samhällen. Regionala integrationsprocesser har funnits även på andra håll – i Asien, Latinamerika och på senare tid även i Afrika – och EU är i detta hänseende inte unikt. Dessa regionala samarbeten kan ses som en politisk mellannivå som kompletterar nationen och den globala nivån. Den regionala nivån hanterar frågor som inte kan lösas nationellt, men som heller inte behöver ett globalt samarbete, eller frågor där enighet inte kan nås globalt och frågor där medlemmarna söker stöd hos varandra i relationen till utanförstående krafter. I fråga om samarbetets bredd och djup skiljer sig dock EU från sina släktingar runt om i världen (Christiansen 2004). Men EU är ändå inte en federal stat eftersom medlemsstaterna och dess befolkningar inte önskat upprättat en sådan ny statsbildning ännu. Så vad är EU?

Buden i denna fråga har varit många de senaste 15 åren: ett unikt flernivåssystem som utvecklat egna nya styrelseformer, ett nymedeltida kejsarrike, en postmodern stat eller federation är bara några av alternativen. Den beteckning som jag föredrar brukar tillskrivas Jacques Delors: att EU utgör ”en federation av nationalstater” (Delors och Nye 2002). Beteckningens främsta förtjänst är att den ger uttryck för den känsliga balans som gör EU unikt – att medlemsstaterna, samtidigt som de lämnat ifrån sig delar av sin nationella beslutanderätt har bevarat rätten att definiera samarbetets nutida och framtida omfattning och att medlemsstaternas egna politiska system och traditioner finns kvar som en del av federationen.

Beteckningen har dock en praktisk svaghet – ordet federation är politiskt laddat i flera av unionens länder eftersom det felaktigt ses som liktydigt med centralism och ambitionen ytterligare begränsa nationalstaternas makt till förmån för ett nytt federalt maktcentrum på EU-nivå. Federalism, som denna teori först utvecklades av Johannes Althusius i början av 1600-talet, handlar om bildandet av flera större och mindre *alternativa arenor* för kollektivt beslutsfattande genom frivilliga avtal mellan medborgare. Som sådan stod federalismens teori i huvudsak i motsättning till Jean Bodins samtida teorier om den odelbara furstesuveräniteten och det statscentristiska tänkande som vill koncentrera all beslutandemakt till ett centrum, staten. Federalism i denna mening handlar om maktdelning, snarare än centralisering. Det europeiska statssystemets konsolidering och spridning till övriga delar av världen under de 300 år som följde innebar att Bodins modell blev den dominerande formen för politikens organisation och att även existerande federationer blev alltmer statslika (Elazar 2002).

Att Europafederalismen under 1900-talet förknippas med centralism, snarare än maktindelning, hör sannolikt samman med statssystemets konsolidering. Eftersom det saknades politiska strukturer ovanför staterna måste en utveckling mot ett federalt Europa börja med att den europeiska nivån stärktes.

Idag är dock utgångsläget för introducerandet av federala idéer ett annat. Beslutandemakten på många politikområden har redan lyfts upp på en EU-nivå där den delas mellan medlemsstaterna och politiskt oberoende institutioner. EU har därmed i praktiken inom ett antal politikområden infört ett system med vertikal maktindelning mellan EU och underliggande nationella och inomnationella nivåer, men unionen saknar många av de *skyddsmekanismer* mot fortsatt centralisering och marginalisering av ingående politiska enheternas lagstiftande församlingar som etablerats i vissa federala stater. Federala stater har även längre erfarenheter av hur beslutande makt både kan delas upp och delas mellan olika beslutsnivåer och beprövade mekanismer för hur denna arbetsdelning vid behov kan omförhandlas och i dessa frågor kan systematiska jämförelser mellan EU och existerande federationer som USA, Canada, Schweiz och Tyskland bidra till en ömsesidig lärandeprocess. Avslutningsvis ges nedan några exempel på frågor där jag tror att debatten om EU:s framtid kan berikas av jämförelser med andra federala system.

Att medborgarna i EU saknar starka samhörighetskänslor sammanhörande med EU som ett politiskt system är ett ofta återkommande argument i debatten om EU:s demokratiska underskott som även används för att avfärda federala lösningar på EU:s legitimitetsproblem (Chrysoschoou 2003). Men vilken grad av uppslutning kring en gemensam politisk identitet behövs egentligen för att ett politiskt system skall hållas samman och fungera demokratiskt? Federala statsbildningar visar i detta sammanhang på intressanta *variationer*: USA som utgör en relativt enhetlig nation, trots etnisk mångfald; Schweiz som utgör ett exempel på en federal stat där de delstatliga identiteterna fortfarande är starka utan att hota federationens demokratiska legitimitet och Tyskland vars "europatriotism" visar att nationella identiteter inte behöver stå i motsatsställning till övernationella identiteter. Gemensamt för de federala staterna är att de med olika metoder har haft att hantera just problemen med att finna politiska lösningar på strävan att vara "förenade i mångfald" – en devis som både USA och EU gett uttryck för. Inom ramen för denna jämförelsedimension skulle en forskning som jämförde olika federala system kunna pröva den möjligen *överskattade* betydelsen av kollektiva territoriellt definierade identiteter (se Goldmann 2007 för en diskussion på detta tema).

Ett annat viktigt jämförelseområde som förenar forskning med juridiska statsrättsliga utgångspunkter och statsvetenskaplig forskning gäller olika former av konstitutionella arrangemang för horisontal och vertikal maktindelning. I forskning om federala system har USA och EU beskrivits som två idealtypiska motparter i detta hänseende. USA representerar i detta sammanhang ett exempel på ett federalt system där man försökt att med konstitutionella metoder upprätthålla en vertikal maktindelning mellan delstatsnivån och den federala nivån, men där den federala nivån med tiden etablerat sig som den slutgiltiga nivån för att fastställa kompetensfördelningen mellan den federala nivån och delstatsnivån. EU ses i detta sammanhang som ett exempel på ett politiskt system som än så länge *bättre lyckas* upprätthålla en vertikal maktbalans och som i likhet med europeiska federala stater som Schweiz och Tyskland har ett utvecklat ett system för *samarbete* mellan olika beslutsnivåer (McKay 2001; Burgess 2006 och Nicolaidis 2001).

Dessa blandade erfarenheter från skrivna konstitutioner utgör en viktig kunskapskälla för framtida debatter om EU:s fördrag. Konstitutionella begränsningar av den federala makten kan utgöra ett skydd för medlemsstaternas beslutsautonomi, *men* konstitutionella maktbefogenheter kan även användas som en utgångspunkt för den federala maktens expansion – det gäller att man får det rätt om inte reformerna skall motverka sina syften. Federala staters olikartade arrangemang för delstatsinflytande och horisontell maktindelning inom olika beslutsnivåer bör också kunna fungera som en grund för nytänkande inom EU även om ordet konstitution också fortsättningsvis undviks. Senare forskning kring hur makten över olika politikområden fördelats mellan olika beslutsnivåer i USA och EU antyder dock att den största utmaningen kanske ligger i frågan om hur den beslutanderätt som *delas* mellan olika beslutsnivåer skall regleras och vara öppen för insyn och ansvarsutkrävande. Utvecklingen i både USA och EU har gått mot ett ökat delat ansvar mellan politiska nivåer inom politikområden som exempelvis kommunikationer, regional utveckling, arbetsrätt och konkurrenslagstiftning. I USA har sedan en längre tid arbetat med att utforma nya institutionella lösningar på frågor om öppenhet och möjligheter till ansvarsutkrävande som kan finna tillämpningar både inom EU och i den svenska politiska reformdebatten (Donahue och Pollack 2001).⁷

⁷ Exempel på detta är upprättandet av särskilda institutioner som kontinuerligt övervakar de politiska institutionernas arbete och reformer av de offentliga institutionernas arbetssätt som tvingar dessa att i ökad utsträckning offentlig motivera och argumentera för sina beslut och åtgärder. USA:s "Administrative Procedure Act" från 1946 har framhållits som ett tidigt exempel på en framgångsrik reform i denna riktning (Majone 2001).

Ett erkännande av att EU idag i praktiken utgör ett decentraliserat federalt system, som verken är en federal stat eller en internationell organisation, skapar även nya infallsvinklar på frågan om framtiden för Monnets tysta revolution och integrationsprocessens slutmål. När det gäller revolutionen så är det dags att stiga ut ur garderoben och öppet diskutera det nya politiska system som integrationsprocessen skapat och i anslutning till det lyfta fram och betona de steg som redan tagits i riktning mot en gemensam politik. Först när den europeiska dimensionen inom de politikområden som faktiskt är gemensamma framhävs, blir det möjligt för väljarna att reagera på politiska beslut som EU-medborgare. Och eftersom denna debatt kommer att vara beroende av åsiktsskillnader mellan politiska partier måste även dessa vara bättre på att samordna sina åsikter över nationsgränserna. När det gäller frågan om integrationens slutmål så är jag benägen att hålla med Sverker Gustavsson om att vi kanske skall släppa tanken om att EU är på väg någonstans. Statsvetare som är inriktade mot svensk politik ägnar trots allt lite tid åt att diskutera frågan om "Sveriges slutmål" och om det är mödan värt att fortsätta med detta projekt. EU har lika litet som Sverige ett slutmål, men som politiska styrelsesystem med demokratiska ambitioner står båda dessa system inför den ständiga utmaningen att återerövra och förbättra sin politiska legitimitet i medborgarnas ögon.

REFERENSER

Burgess, M. (2006), *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London: Routledge.

Chrysoschoou, D. (2003), "EU democracy and the democratic deficit", i Cini, M. (red.), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Christiansen, T. (2004), "European and Regional Integration" i Baylis, J. och Smith, S. (red.) *The Globalization of World Politics*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.

Closa, C. (2004), "The Convention method and the transformation of EU constitutional politics", i Eriksen, E. O. m.fl. (red.), *Developing a Constitution for Europe*, London: Routledge.

Delors, J. och Nye, J. S. (2002), "Preface", i Nicolaidis, K. och Howes R. (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Dobson, L. och Weale, A. (2004), "Styrelseformer och legitimitet" i Bomberg, E. och Stubb, A. (red.) *Hur fungerar EU?*, Malmö: Liber.

Donahue, J. och Pollack, M. (2001), "Centralization and Its Discontents: The Rhythms of Federalism in the United States and the European Union", i Nicolaidis, K. och Howse, R. (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Elazar, D. (2002), "The United States and the European Union: Models for Their Epochs", i Nicolaidis, K. och Howes R. (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Goldmann, K. (2001), *Transforming the European Nation-State*, London: Sage.

Goldmann, K. (2007) *Identitet och politik: nationellt, övernationellt, semi-nationellt*, (opublicerat manuskript).

Haas, E. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950–57*, Stanford: Stanford University Press.

Hix, S. (1998) "The study of the European Union II: The 'New Governance Agenda' and its Rival", i *Journal of European Public Policy* 5(1).

Hoffmann, S. (1995), *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964–1994*, Boulder: Westview Press.

- Lindberg, L. N. och Scheingold, S. A. (red.) (1971), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Majone G. (2001) "Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union" i Nicolaidis, K. och Howes R. (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- McKay, D. (2001), *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford: Oxford University Press.
- Monnet, J. (1962/2003) "A Ferment of Change" i Nelsen, B. F. och Stubb, A. (red.) *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- Nicolaidis, K. (2002), "Conclusion: The Federal Vision Beyond the Federal State" i Nicolaidis, K. och Howes R. (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Nicolaidis, K och Howse, R. (2002) (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Government in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J. S. (1971), "Comparing Common Markets; A Revised Neo-Functionalist Model", i Lindberg, L. N. och Scheingold, S. A. (red.) (1971), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Petersson, O. m.fl. (2003), *Demokratirådets rapport 2003. Demokrati i EU*, Stockholm: SNS Förlag.
- Phinnemore, D. (2007), "Towards a European Union" i Cini, M. (red.), *European Union Politics 2nd ed.*, Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T. och Kleine, M. (2007), "Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods", i *Journal of Common Market Studies*, vol. 45: 1.
- Westberg, J. (2006) *Integration som problemlösning. En introduktion till teorier om europeisk integration*, Stockholm: SNS Förlag.

TROVÄRDIGHET FÖRUTSÄTTER UPPRIKTIGHET

Sverker Gustavsson

Så länge det kalla kriget pågick var det demokratiska underskottet inget som nämnvärt bekymrade de västeuropeiska folkens förtroendevalda. Makten att lagstifta om fri rörlighet hade givits till överstaten utan att utkrävandet av ansvar för denna lagstiftning i motsvarande mån hade centraliserats. Att väljarna godtog denna bristande likformighet kunde förklaras med deras goda omdöme och sinne för proportioner. Förvisso var unionen felkonstruerad. Den var varken ett statsförbund med makten behållen i länderna eller en förbundsstat med konsekvent genomförd demokrati på två nivåer. Ändå var det få som upprördes. Överstatens oberoende av valmanskår och allmän opinion, med ty åtföljande handlingskraft, antogs vara vad situationen krävde. Den känsla av geografisk utsatthet, som brytningen med Sovjetunionen hade skapat, troddes därigenom effektivare kunna motverkas.

Argumentet var att det demokratiska underskottet trots allt var en ringa ofullkomlighet jämfört med den ordning, som rådde inom Warszawapakten och Comecon. Det viktigaste ansågs inte vara att finjustera den egna unionens principiellt felaktiga uppbyggnad utan att förhindra, att *hela* Europa hamnade under sovjetiskt herravälde. Från den synpunkten var formen för det västeuropeiska samgåendet det mindre problemet. Väljarna antogs vara införstådda. Frånvaron av möjlighet att utkräva ansvar hade etablerats utifrån en föreställning om historiskt nödvärn. Fascismen hade varit på väg att segra och den efter 1948 inledda kraftmätningen med Sovjetunionen kunde mycket väl tänkas övergå i ett tredje världskrig.

Murens fall 1989 ryckte undan grunden för detta sätt att resonera. Bristande symmetri mellan makt och ansvar gick inte längre att motivera med hur det var ställt i världsdelen centrala och östra delar. Två möjligheter återstod. Den ena var att bestämma sig för endera statsförbund eller förbundsstat. Den andra var att finna ett nytt sätt att motivera, varför överstaten måste isoleras från inverkan av valutslag och allmän opinion. Politikerna bestämde sig för det senare. Frågan blev hur de också i det nya läget skulle kunna motivera den bristande likformigheten. Att upphäva underskottet kom aldrig på allvar att övervägas. Visserligen har en strid ström av regeringskonferenser, författningskonvent, folkomröstningar och tillspetsade förhandlingar i medlemsländernas författningsdomstolar avlöst varandra. Men att grundfördraget har varit föremål för stor politisk uppmärksamhet är inte detsamma som att underskottet har undanröjts eller att något sådant seriöst har varit på tal. Politikerna har konsekvent hållit fast vid att unio-

nen är rätt konstruerad. Problemet har uteslutande ansetts vara, hur man trovärdigt skall kunna fortsätta att hävda detta.

Väsentligen är det längs två argumentationslinjer, som unionsländernas förtroendevalda efter 1989 har försökt övertyga sig själva och sina medborgare. Längs den första har de velat finna en *funktionell motsvarighet* till det kalla kriget. Längs den andra har de försökt etablera en *alternativ grundnorm*, som inte är ansvarsutkrävande. Vad som ter sig som en brist kan på det sättet förvandlas till att inte längre vara något missförhållande. Båda sätten att försöka övertyga har sina intellektuella brister. Inte heller politiskt har de varit effektiva. Enligt min mening beror den uteblivna framgången mindre på underskottet som sådant och mera på bristande uppriktighet i sättet att presentera det problem som skall lösas. Ett sätt att stärka den etablerade konstruktionens trovärdighet, som våra förtroendevalda inte har prövat, är att resonera utifrån idén om *levande författning*. Av en sådan analys framgår tydligare, menar jag, vilka inbyggda spänningar som det gäller att praktiskt försöka hantera.

Sammanfattningsvis har unionen av historiska skäl – kommunismens starka ställning under det kalla kriget – kommit att bli utrustad med en överstat, som inte uppfyller kravet på demokratiskt ansvarsutkrävande. Inför framtiden önskar våra förtroendevalda behålla denna ordning. Frågan är vilka skäl som går att uppåbåda. Vad som här följer är en redogörelse för tre av dessa olika sätt att förhålla sig till bortfallet av hotet från Sovjetunionen.

Funktionell motsvarighet

Det kalla kriget representerar i våra dagar ett övervunnet stadium. Men det lever ändå kvar genom sökandet efter nya pragmatiska sätt att motivera det demokratiska underskottet. Efter det att järnridån tvärs igenom Europa försvann ur det allmänna medvetandet har ett antal utmaningar av liknande slag uppenbarat sig på den världspolitiska scenen. De har alla det gemensamt, att de kan motivera fortsatt underskott. De kan alla turneras så att de pekar på behovet av överstatlig handlingskraft utan en häremot svarande demokratisk kontroll.

En första sådan utmaning, som har tillkommit efter 1989 års omvälvning, är den utbudsschock av billig arbetskraft, som blev följden av att blockuppdelningen upphörde och alla världens länder började tävla på samma ekonomiska arena. Dels har den globala konkurrensen hårdnat. Dels önskar fler människor än tidigare bo och arbeta i de europeiska länderna. I båda fallen upplever många européer ett hot mot den relativt höga levnadsstandarden. Utmaningen går att tolka som att den kräver ett fortsatt fasthållande av

principen överstat utan demokrati. Handlingskraften får inte gå förlorad, när den världsekonomiska konkurrensen hårdnar. Globaliseringen kan framställas som att den kräver en penning-, finans- och marknadspolitisk regim, vilken inte är så känslig för valmanskårer och allmän opinion som fallet historiskt har varit inom de enskilda länderna. Följaktligen anses det även fortsättningsvis vara rationellt att inte öppna för demokratiskt inflytande på europeisk nivå i motsvarande mån som makten att lagstifta har gjorts överstatlig.

En andra utmaning har tillkommit genom det av Förenta staterna inledda kriget mot den globaliserade terrorn. Också detta anses av många kräva en europeisk överstat, som inte är alltför beroende av valmanskårer och allmän opinion. Resonemanget löper i samma bana oberoende av om väljare i olika länder önskar stödja eller motsätta sig den amerikanska politiken. Oavsett vilket anses behovet av handlingskraft och samlad politik fordra en överstat, som inte samlat behöver stå till svars inför en europeisk valmanskår. För att vara verkligt effektiv måste, hävdas det, unionen som helhet kunna handla oberoende av nationella särmeningar och regeringarnas möjligheter att bli omvalda av sina respektive valmanskårer.

En tredje är klimatfrågan. Så länge denna enbart uppmärksammades av forskare och aktivister var debatten uteslutande av det välmenande slaget. De som engagerade sig verkade för ett miljöpolitiskt uppvaknande. Under senare tid har frågan även börjat ställas ekonomiskt och politiskt. Inte minst gäller detta på ledande nivå inom unionen. Priset för en omläggning av klimat- och energipolitiken blir lägre, har man nu också på officiellt håll börjat säga, än vad det kommer att vara för att hantera följderna av en bristande framförhållning. Poängen är att bindande beslut kommer att behöva fattas på förhand – innan något allvarligt i praktiken har inträffat – om medborgarnas sätt att bo, arbeta, leva och resa. Realistiskt sett kommer detta att innebära spänningar och påfrestningar. Uppgiften blir att lägga om produktion, konsumtion, trafik och boende. Detta låter sig inte göras utan en politisk kamp om vad som är en rättvis fördelning av kostnaderna för arbetslöshet och ett minskande ekonomiskt utrymme för annan konsumtion än resor och bostäder. Detta kan uppfattas tala för en ordning, som gör politiken svåråtkomlig för valmanskårer och allmän opinion. Naturligtvis går det även att hävda motsatsen – att vad som krävs är bred folklig förankring och stöd hos allmänna opinionen. Men det är ingen synpunkt som märks i debatten. Vad som betonas är uteslutande behovet av handlingskraft. Enligt den gängse schablonen är detta liktydigt med ett försvar för fortsatt demokratiskt underskott.

Hållbarheten av dessa tre funktionella motsvarigheter till det kalla kriget som pragmatiskt försvar för fortsatt demokratiskt underskott går knappast

att pröva annat än teoretiskt. Det handlar om framtiden och då går det inte att anställa några erfarenhetsbaserade jämförelser. Vad jag på ett teoretiskt plan särskilt fäster mig vid är att frågan om sambandet mellan handlingskraft och demokratiskt underskott inte anses vara öppen. Politiker och opinionsbildare synes ta för givet, att ökad handlingskraft med självklarhet följer av bristfälligt ansvarsutkrävande. Denna metodiska brist anser jag vara ägnad att undergräva trovärdigheten. Rimligen måste det finnas en gräns, bortom vilken bristande folkstyre inte verkar stärkande på handlingskraften utan i stället kan förväntas ge mindre beslutsamhet och försvagat politiskt självförtroende.

Med andra ord kan det mycket väl tänkas förhålla sig på det rakt motsatta sättet. Sambandet mellan växande handlingskraft och minskande demokratiskt ansvar behöver inte vara vad som allmänt antas vara fallet. Att vara förtroendevald *måste* inte vara liktydigt med att vara oförmögen att handla. Verkningsfullt politiskt agerande kan lika gärna hämta styrka ur det förhållandet, att den förtroendevalde har sina väljares förtroende. Framtida erfarenheter av handlingskraft kan lika gärna tala *för* som *mot* vikten av ansvarsutkrävande. Vad jag vänder mig emot är att sökandet efter funktionella motsvarigheter till det kalla kriget inte förefaller vara förutsättningslöst. Det som enligt metodläraboken borde vara svaret på en empiriskt öppen fråga tas på ideologiska grunder för givet.

Alternativ grundnorm

Mer skall jag inte säga om sökandet efter en funktionell motsvarighet till det kalla kriget. Nu övergår jag till att granska den andra huvudsakliga försvarslinjen. Konstaterandet av ett underskott har en outtalad normativ förutsättning, påpekar man. Denna outtalade förutsättning är majoritetsstyre och parlamentarism. Varför skall just dessa båda grundbegrepp tillåtas konstituera grundnormen?

Den historiska epok, som innefattar de båda världskrigen och det kalla kriget, motsvaras på det principiella planet av en klar och entydig uppslutning kring folkstyret i den meningen, att den yttersta makten förutsätts vara utövad av majoriteten. På grundval av allmän rösträtt och politisk frihet ansågs medborgarnas särskilt utsedda förtroendevalda böra styra sina länder och bedriva utrikespolitik. Demokratin skulle utövas av samtliga medborgare, avse all lagstiftning och vara effektivt i den meningen att valet av företrädare inte var betydelselöst. Naturligtvis fanns det nyanser i vad som normativt hävdades också under perioden från 1918 till 1989. Men grundtanken ifrågasattes knappast av andra än fascister och kommu-

nister. De andra former av skepsis mot demokratin, som hade funnits före 1914, lyste under de båda världskrigen och det kalla kriget nästan helt med sin frånvaro.

Det intressanta, som har inträffat under de senaste tjugo åren, är att debatten har återknutit till en äldre tids farhågor för sakligt oönskade effekter av allmän rösträtt och politisk frihet. Detta slags argumentation för återhållsamhet när det gällde majoritetsprincipen tystades effektivt av de båda världskrigen och det kalla kriget. Under större delen av 1900-talet period ansågs det vara politiskt inkorrekt att uttala några tvivel. Efter 1989 är det inte längre på det sättet. Äldre synpunkter om vikten av att makten delas och att så långt det går undvika majoritetsstyre har återkommit. Oberoende experter och givande av skäl har återigen börjat framställas som alternativ till möjligheten att utkräva ansvar. Denna förnyade kritik är ägnad att förnya debatten om det demokratiska underskottet. De som klandrar eller beklagar unionens konstruktion utgår alla från att utkrävande av ansvar är eftersträfvansvärt. Om så inte är fallet, saknas det anledning att vare sig ogilla eller ursäktat säga underskott.

Våra dagars ifrågasättande av majoritetsstyre och ansvarsutkrävande som grundnorm framträder i en svagare och en starkare variant. Den svagare består i att man högre än tidigare värdesätter det schweiziska regeringsättet, vilket innebär att alla partier regerar gemensamt. Motsvarande gäller för det amerikanska systemet, där grundtanken är att motverka snarare än möjliggöra fullt genomslag för majoritetsviljan. Båda dessa moment präglar vår europeiska union. Föreställningen om ett demokratiskt underskott förutsätter något som är annorlunda – nämligen ett parlamentariskt statskicks inriktat på majoritetsstyre och växling vid makten. Uppenbarligen blir det lättare att försonas med underskottet utifrån en hög uppskattning av styrelseskicken i Schweiz och Förenta staterna. Ännu mer än dessa model-länder har unionen ett styrelseskick, som är inriktat på samregering och maktindelning.

Den starkare varianten av normativt ifrågasättande underkänner själva principen om folkstyre på grundval av en kamp mellan skilda politiska uppfattningar. De som går på den linjen önskar ersätta ansvarsutkrävandet med grundnormerna expertstyre eller överläggning. Det är dags att lämna 1900-talet bakom sig, säger man. Tiden är mogen att åter låta sig vägledas av den vurm för frånvaron av delade meningar, som dominerade bilden under perioden närmast innan våra europeiska länder – olyckligtvis som man säger – kom att partipolitiserats.

En viktig modern inspiration, då det gäller att förnya försvaret för principen om expertstyre, kommer från våra nationalekonomiska kolleger. Under

de senaste tjugo åren har dessa haft stor yttre framgång med sin idé om att styrningen av penningpolitiken bör arrangeras utom räckhåll för demokratiskt ansvar. Politiker, som sneglar på möjligheten att bli omvalda, fattar inte de rätta besluten. Finns då inte här ett starkt stöd för ministerråd, centralbank, kommission och domstol utom räckhåll för valmanskår och opinion? Genom att framhålla denna möjliga implikation kommer man att fundamentalt ifrågasätta grunden för konstaterandet av ett demokratiskt underskott. Utifrån expertstyret som yttersta norm kan man hävda – och det görs faktiskt – att politikerna snarare alltför mycket än alltför litet sneglar på sina möjligheter att bli valda och omvalda. På det sättet förvandlas svart till vitt. Problemet blir det förhållandet att våra förtroendevalda känner ansvar, inte att de söker befria sig från sina uppdragsgivare.

Inspirationen för den andra ansatsen till normativ förnyelse kommer från våra sociologiska ämneskolleger. Deras forskningsprogram är enligt sakens natur formulerat utifrån en mycket bred samhällsuppfattning. Inget mänskligt är dem främmande. Sociologer studerar inte bara politik och ekonomi. Deras undersökningar gäller även familj, arbetsplats, rättsväsen, vård, skola och vetenskap. Ämnesbredden lockar till sökande efter minsta gemensamma nämnare. En grundläggande iakttagelse, som det ligger nära till hands att göra, är den ymniga förekomsten av förhandlingar, samtal och rådpläggning. Överläggning och givande skäl framstår som det för alla sociala sammanhang allra mest karaktäristiska. I varje fall gäller detta så länge teoriutvecklingen mera styrs av ett sökande efter vad som förenar än efter vad som skiljer verksamhetssfärer och institutionella förhållanden.

Att vi människor verkar genom att försöka övertyga går inte att förneka. Den som inte inser detta har föga praktisk livserfarenhet. Emellertid är detta inte vad frågan här gäller utan vilken som bör vara grundnormen för folkstyret. Är det förekomsten av överläggningar? Eller är det möjligheten att avsätta de ytterst ansvariga? Det sociologiska inflytandet har under de senaste tjugo åren varit stort och välkommet. Det är lätt att förstå varför. Inom unionen är inslaget av överläggningar och givande av skäl empiriskt överväldigande. Utifrån den iakttagelsen har många sociologiskt inspirerade debattörer blivit benägna att tillåta sig en begreppsglidning. Den stora mängden överläggningar har börjat tolkas som att underskottet inte är något underskott. Frågan som aktualiseras är om utkrävande av ansvar längre är lämplig som grundnorm, när förekomsten av överläggningar är så mycket mer iögonenfallande.

Förvisso förutsätter demokratin för sin funktion en stor myckenhet av överläggningar. Annars går det inte att jämka samman majoriteter och göra minoriteter lojala mot fattade beslutet. Utan överläggningar är folkstyret ett

system för mekanisk registrering av objektivt fastställbara och oföränderliga preferenser. Utan överläggningar är det svårt att föreställa sig hur väljarna skall kunna ta intryck av varandra och ändra sina uppfattningar med ledning av undan för undan gjorda erfarenheter. Att ersätta utkrävandet av ansvar med givandet av skäl som grundnorm är likafullt en missriktad strävan, menar jag. Ty då skiljer vi inte längre mellan vad som är demokratins förutsättningar och konsekvenser å ena sidan och vad som kan bedömas vara empiriskt och normativt fruktbart att mena med folkstyre å den andra.

Att överläggningar är ymnigt förekommande går inte att förneka. Men det innebär samtidigt att vi strax överskrider gränsen till det intetsägande, om vi låter detta faktum vara liktydigt med att överstaten är demokratiskt styrd. Om folkstyre reduceras till att ge skäl, finns det strax ingen mänsklig gemenskap som inte uppfyller kravet. Vi har då avlägsnat oss alltför långt, menar jag, från vad som enligt vardagligt språkbruk är demokrati – nämligen att väljarnas röst på valdagen skall kunna medföra ny politik och andra ämbetsinnehavare.

Levande författning

Varken sökandet efter funktionella motsvarigheter eller det intensiva famlandet efter en alternativ grundnorm har visat sig vara politiskt framgångsrika projekt. Ingetdera har varit ägnat att göra unionen mer trovärdig. Utfallet av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna för två år sedan – liksom de nu aktuella strävandena att försöka undgå en fördjupad diskussion av fördragsfrågan – talar sitt tydliga språk.

Av detta följer emellertid inte att möjligheterna är uttömda. Det som återstår är att rakt på sak säga som det statsvetenskapligt förhåller sig. Nyckelbegreppet för detta mer uppriktiga sätt att närma sig problemet är levande författning. Inte minst på svensk botten har det funnits rika tillfällen att praktisera det slags politisk verklighetsanalys, som gör att statskunskapen som universitetsämne går utöver statsrätten. Under lång tid gick det inte att utläsa av 1809 års regeringsform, hur Sveriges författning reellt var beskaffad ens beträffande regeringssättet. Efter 1917 utsåg kungen inte själv sina rådgivare på det sätt som ordalydelsen föreskrev utan regeringarna bildades på grundval av riksdagens sammansättning. Först genom 1974 års regeringsform fästes parlamentarismen på papper och då övergavs 1800-talets maktindelning mellan kung och folk. Det intressanta med tanke på den här aktuella frågan är att inte heller den nya grundlagen uttalar sig om annat än vad som gäller formellt. Reellt är kapitalintressena, arbetsmarknadens

organisationer, de politiska partierna, kommunerna, massmedia och unionsmedlemskapet av stor praktisk betydelse för vilken ordning som verkligen gäller. Inget av allt detta framgår av regeringsformen.

Studiet av en författning, som den verkligen fungerar till skillnad från dess ordalydelse, kräver en analysmetod, som går utöver juridiken. Med detta vill jag inte ha sagt, att det rättsliga saknar betydelse. Vad som krävs är en klar blick för räckvidden. Å ena sidan går det inte att avvara juridiken. Å andra sidan tillämpas vad som gäller formellt inte genomgående. Att klargöra skillnaden mellan vad som faktiskt gäller och vad som sägs skola gälla fordrar en metod, som innefattar – men inte låter sig nöja med – studiet av lagtexter och rättsfall. Behovet av en metod som går utöver den juridiska beror på att stora delar av vad som verkligen gäller inte är fäst på papper utan måste klargöras med ledning av praxis.

Med hjälp av begreppet levande författning har det gått att påvisa innebörden av den kraftfullt och mångfacetterat utnyttjade oklarhet, som utmärker ländernas interna styrelseskick. Av grundlagarnas ordalydelser går föga mer att utläsa än valsättet och regeringssättet samt att all offentlig makt utgår från folket och utövas under lagarna, som det heter i den svenska regeringsformen. Dessa inslag är förvisso betydelsefulla men ger inte ensamma hela bilden. Det viktiga, som tillförs genom att ta fasta på inslaget av ”liv” i författningen, är de socialt och ekonomiskt verksamma krafterna.

En renodlat juridisk analys får inte grepp om den grundläggande kompromiss, som sätter sin prägel på moderna nationalstater. De starkast verkande krafterna är utnyttjandet av rösträtten, yttrandefriheten och organisationsfriheten å ena sidan samt den privata äganderätten till produktionsmedel å den andra. Under 1900-talet etablerades ett system av – formellt betraktat – demokratiskt styrda stater. Deras levande författningar benämndes blandekonomier eller välfärdsstater. Varken kapitalism eller demokrati var allena rådande. Det verkliga statskicket framgick inte av ländernas grundlagar. Ändå kunde väljarna praktiskt överblicka utfallet av den fortgående maktkampen mellan höger och vänster. På valdagen tog de ställning till avvägningen mellan vad som borde vara enskilt och gemensamt bedriven verksamhet. Var blandningen rätt avvägd? Om inte kunde de genom sin röst verka för andra proportioner.

Utifrån tanken om en levande i motsats till en formellt gällande författning tecknas den gängse statsvetenskapliga bilden av politiken land för land. Den förutsätts försiggå inom ramen för nationalstater utan överstatliga förpliktelser. Genom unionsmedlemskapet tillkommer en generalklausul om unionsrättens principiella företräde. Den avser fri rörlighet för kapital,

varor, tjänster och arbete. Konsekvensen blir att verklighetsanalytikern urskiljer ytterligare en fundamental oklarhet i fråga om vad som gäller formellt och reellt. Frihandeln tillämpas bara fläckvis och så långt det går. Licensfinansiering av etermedia, kollektivavtal, hyressättning enligt principen om bruksvärde, allmännyttiga bostadsföretag, skattefinansiering av sjukvård och nationell reglering av kärnkraften är exempel på brott mot den formellt överordnade unionsrätten. Av uppenbara politiska skäl – rösträtt och politisk frihet kan inte utan vidare trumfas bort som handelshinder – medger den faktiskt tillämpade unionsrätten viktiga undantag. När, hur och varför inträffar detta?

Utöver den inomnationellt välkända spänningen mellan kapitalism och demokrati inträder, till följd av den partiellt tillämpade överstatligheten, en spänning mellan unionsrättens anspråk på överhöghet och ländernas rätt till nationellt självbestämmande. Det som tillförs genom unionsmedlemskapet är en andra dimension av levande författning. Den grundläggande och, om jag så får uttrycka mig, *horisontella* motsättningen mellan kapitalism och demokrati kompletteras av ett *vertikalt* spänningsförhållande. Unionen introducerar en oklarhet också i höjddled. Mot varandra står även rätten att själv bestämma på nationell nivå och skyldigheten att underkasta sig vad som beslutas på europeisk nivå.

Också denna tillkommande oklarhet i höjddled är ägnad att göra utövaren av en juridisk analys bekymrad. Styrts medlemslandet av landets egen grundlag? Eller kan dess föreskrifter slås ut av den överstatliga generalklausulen om fri rörlighet inte bara för kapital, varor utan också för tjänster och arbetskraft? Har medlemslandet rätt att ha en egen ordning för tryckfrihet, alkoholförsäljning, spelmonopol, läkemedelsförsäljning, kärnkraft, hyresavtal, kollektivavtal, utbildning, presstöd, statsstöd till kulturinstitutioner, etermedia och sjukvård? När måste dess förtroendevalda böja sig för unionsrätten? När kvarstår rätten till nationellt självbestämmande? Hur och varför går det praktisera vad som från renodlad frihandelssynpunkt framstår som starka inslag av protektionism?

Även den som resonerar i termer av levande författning har skäl att vara oroad. Men han eller hon är i så fall detta av skäl, som går utöver att det är fundamentalt oklart vad som gäller. För en statsvetare är oklarhet vad han eller hon normalt förväntar sig. Praktisk politik förutsätter tolkningsutrymme. Snarare är det *karaktären* av den oklarhet, som vi här har att göra med, som är problemet. Närmare bestämt är det två omständigheter, som det finns starka skäl att särskilt uppmärksamma och politiskt bearbeta.

Det ena som förtjänar att framhållas är vad som från *innehållslig* synpunkt skiljer den politiska kampen inomnationellt från de strider som även inne-

fattar frågan om unionsrättens principiella företrädare. Horisontellt motverkas en hundra procentig tillämpning av marknadsprincipen av hur rösträtten, yttrandefriheten, föreningsfriheten och näringsfriheten utnyttjas. Väljarna på valdagen har sista ordet. Ländernas nationella grundlagar är neutrala till avvägningen mellan kapitalism och demokrati. På den nyttillkomna och vertikalt definierade arenan, däremot, avgörs kampen mellan höger och vänster inte parlamentariskt utan genom lagval vid konkurrerande rättsanspråk. Denna möjlighet att hävda principen om frihandel kan den europeiska domstolen, realistiskt sett, bara utnyttja fram till den punkt, där anspråk på unionsrättens företrädare missgynnar återskapandet av unionsrättens legitimitet. Motsvarande gäller för kommissionen. Programmatiskt opolitiska unionsorgan tar inte fler initiativ än de tror sig ha stöd för hos medlemsländernas regeringar och befolkningar.

Valdeltagande och folkligt engagemang kan inte bara motiveras med möjligheten att påverka det egna landets lagstiftning och disposition av skattebaserna. Inom unionen handlar den inrikespolitiska striden också om hur regeringen bäst skall företrädare medlemslandet inför unionsorganen. Så som unionen är uppbyggd gynnar den högern. De formellt överordnade spelreglerna är inte neutrala utan ger marknaden en konstitutionellt privilegierad särställning. Detta övertag söker vänstern motväga genom att också vertikalt göra flitigt bruk av rösträtten, föreningsfriheten och yttrandefriheten. Ju mer detta sker desto svårare blir det för domstolen att tolka rättigheter som handelshinder. På det sättet tror sig vänstern kunna befästa en plattform för demokratisk politik också i framtiden.

På grund av den innehållsliga skevheten till förmån för frihandeln låter sig Europaparlamentet inte utan vidare göras till ett parlament i den vanliga nationella meningen. Ett nationellt parlament kontrollerar såväl den verkställande som den lagstiftande och dömande makten. Motsvarande är svårt att åstadkomma på europeisk nivå. Det har en dubbel förklaring. Vänstern misstror sina reella möjligheter att hävda sina värderingar gentemot motståndens ekonomiska styrka. Högern fruktar på motsvarande sätt, att den fria rörligheten kan komma att hämmas av ett maximalt effektivt genomslag för en europeisk folkvilja grundad på allmän rösträtt och politisk frihet.

Vertikal politisering gäller inte bara höger och vänster

Det andra som förtjänar att framhållas är vad som *författningspolitiskt* skiljer en vertikal från en horisontell hantering av de faktiska maktförhållandena. När man inom medlemsländerna horisontellt överväger vad som bör vara grundlag, vanlig lag eller praxis förs diskussionen inom givna gränser. De som resonerar om saken är samma personer, partier och intressen som

efteråt måste finna sig i vad som har beslutats eller inte beslutats. Alla vet att inom överskådlig tid kan valutslag och opinionsförändringar medföra justeringar. Det gör det lättare att komma överens. Vertikalt finns inte den möjligheten. Där måste alla vara överens om åstadkomna fördragsändringar och där tror ingen, att en framtida justering ligger inom räckhåll, om den egna synpunkten skulle bli nedröstad. Ingen räknar med några samlade valutslag, som öppnar för framtida förändringar. Följaktligen framstår spänningen mellan union och länder som potentiellt mer explosiv än motsvarande spänning mellan höger och vänster horisontellt.

Av detta följer något som inte utan vidare låter sig avfärdas. Att låta motsättningen mellan höger och vänster prägla även den vertikala aspekten är förvisso livgivande. Samtidigt bör man inte föreställa sig att en debatt i termer av höger och vänster isolerat kan föras om frihandel och protektionism. Så länge höger och vänster inom varje land horisontellt kämpar om rätt avvägning mellan marknad och offentlig sektor, tar båda sidor beslutsordningen för given. Debatten om frihandel och protektionism vertikalt, däremot, innefattar även en diskussion om *med vilken rätt* andra länders befolkningar skall få bestämma på "vårt" nationella territorium. Motsättningen mellan höger och vänster kommer med andra ord att tvinnas samman med den betydligt mer svårhanterliga spänningen mellan överstatlighet och nationellt självbestämmande. Att detta opinionsmässigt kan tänkas gynna populistiskt främlingsfientliga partier ligger det nära till hands att föreställa sig. Att vilja politisera frågan om unionsrättens fläckvis praktiserade företräde är i detta perspektiv inget som det självklart finns skäl att rekommendera.

En analys utifrån begreppet levande författning tydliggör, menar jag, varför sökandet efter en funktionell motsvarighet till det kalla kriget respektive en alternativ grundnorm är politiskt förspild möda. En allmänt accepterad överideologi kräver i stället en *verklighetstrogen* bild av författningen – inte bara med avseende på demokrati och kapitalism utan också med hänsyn till självbestämmande och frihandel. Vad som är olika åsiktsriktningars yttersta mål spelar erfarenhetsmässigt mindre roll för den ömsesidiga trovärdigheten än förmågan att praktiskt kunna hantera faktiskt verksamma motsättningar.

Inte bara ett alltför ymnigt teoretiserande utan också ett alltför dogmatiskt fasthållande vid juridiska fiktioner motverkar uppkomsten av en gemensam referensram. Det var den horisontella lärdomen av konflikten mellan kapitalism och demokrati under 1900-talet. Uppgiften för framtiden är att tillgodogöra sig motsvarande insikt i fråga om frihandel och självstyre. Precis som fallet är horisontellt har den vertikala motsättningen karaktär av

terrorbalans. En alltför strikt tillämpning av folkstyret *eller* kapitalismen hotar samhällsfreden. Ett alltför dogmatiskt hävdande av självbestämmandet *eller* frihandeln rycker på motsvarande sätt undan de långsiktiga förutsättningarna för en hjälpligt fredlig samlevnad och gradvis fördjupad ömsesidig förståelse.

LITTERATUR

Abromeit, Heidrun, (2002), *Wozu braucht man Demokratie?* Opladen: Leske + Budrich.

Bartolini, Stefano, (2005), *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Berman, Sheri, (2006), *The Primacy of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Erk, Jan, (2007), "Real Constitution, Formal Constitution and Democracy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 633-652.

Kohler-Koch, Beate & Berthold Rittberger, (eds.), (2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Majone, Giandomenico, (2005), *Dilemmas of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Moravcsik, Andrew, (1998), *The Choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Scharpf, Fritz W., (1994), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

DEN UPPSKJUTNA EU-VISIONEN

Annika Ström Melin

Ni har väl tänkt på att det har varit en ovanligt varm, solig och fin vår i Sverige i år när Europeiska unionen fyller 50 år? Men trots att de flesta i vårt vanligtvis kalla och mörka land har njutit av solen och värmen, är det många som också känner en viss oro när det blir sommarvärme i april månad på våra breddgrader. Det är svårt att låta bli att tänka på miljöforskarnas varningar om att de pågående klimatförändringarna vid en viss punkt kanske inte alls kommer att förvärras successivt, utan dramatiskt och snabbt.

Europeiska unionens politiska ledare verkar också vara bekymrade över klimatförändringarnas konsekvenser. I Berlindeklarationen andas formuleringen ”att EU ska visa vägen inom energi- och klimatpolitikens område” handlingskraft och vilja att förändra sakernas tillstånd. Men i övrigt tycker jag att 50-årsdeklarationen är en föga entusiasmerande redogörelse för – och beskrivning av – EU:s utveckling och framgångar mellan Rom 1957 och Berlin 2007. Det finns inte särskilt mycket att invända, men språket är dött och hela dokumentet utstrålar trött pliktskyldighet.

Klimatpolitiken verkar emellertid ha piggat upp unionen och dess politiska ledare. Det finns till och med en och annan cyniker i EU:s korridorer som tackar Gud för klimatförändringarna. Äntligen finns det ett riktigt rejält gränsöverskridande problem som kan visa alla missnöjda medborgare att EU visst behövs och att deras missbelåtenhet är obefogad! Så – ungefär – resonerar de. Men man ska akta sig för att bli cynisk och för egen del tror jag inte att klimatförändringarna kan rädda EU. Visserligen hoppas också jag att EU kan göra något åt miljöproblemen, men inte ens en förbättrad klimatpolitik kan lösa unionens problem. De sitter djupare än så.

Det är nämligen inte i första hand unionens bristande förmåga att lösa samhällsproblem som trasslar till livet för den framgångsrika femtioåringen. Med tanke på allt som har åstadkommits under den europeiska enandeprocessens gång borde folkens kärlek till EU i så fall redan vara oändlig. Istället har misstron vuxit i takt med framgångarna, och det finns en förklaring.

Jag tror att medborgarnas misstänksamhet beror på att den överstatliga beslutsmekanismens utformning i kombination med den ständigt uppskjutna, otydliga visionen bakom den europeiska integrationen skapar en känsla av att EU lever sitt eget liv. Att den europeiska integrationen är en opåverkbar evighetsmaskin som sköts av experter långt borta. Att medborgarnas röst inte räknas.

EU:s problem är att denna föreställning i huvudsak är riktig. Europeiska unionens effektivitet bygger delvis på att folkstyret i huvudsak utövas indirekt och på att beslutsmekanismen knådar fram kompromisser där meningsmotsättningarna slipats bort. Det skapar en tystnad och ett demokratiskt tomrum runt unionen som är besvärande.

Det paradoxala – och verkligt problematiska – är naturligtvis att detta samtidigt förklarar unionens framgång. EU:s effektiva mekanism för överstatliga beslut har under femtio års tid banat väg för en allt djupare europeisk enhet, utan att det har gjorts särskilt mycket väsen av saken och utan att det har funnits ett tydligt mål för den allt djupare integrationen. Den uppskjutna visionen har varit en förutsättning för framgången, men har efter hand utvecklats till ett allvarligt dilemma.

Det första steget

Om EU:s grundare för femtio år sedan hade förklarat att de ville skapa ett politiskt enat Europa, skulle integrationen antagligen ha hakat upp sig från första stund. De konstitutionella frågorna skulle ha hopat sig, ända från början. Istället kunde den ekonomiska gemenskapen växa fram successivt. Det skapades därmed en grund för allt större politisk enhet, nästan utan att det märktes.

Efter femtio års integration har det emellertid blivit allt mer uppenbart att den ekonomiska integrationen närmar sig en politisk. Att medborgarna undrar vad som är på gång, och gärna vill göra sina röster hörda, är därför knappast något att förvånas över. Finns det en gräns för enhetssträvandena? Ska integrationen fortgå i all evighet? Och vad händer i så fall med folkstyret och demokratin i Europa? Det är några frågor som femtioåringen borde ta på allvar.

När Robert Schuman presenterade EU:s föregångare, Kol- och stålunionen, gjorde han ingen hemlighet av syftet bakom förslaget att överlåta beslutsbefogenheter rörande kol- och stålproduktionen i Frankrike och Västtyskland (och i de länder som ville vara med i den nya organisationen) till den överstatliga Höga Myndigheten. I Schumandeklarationen från den 9 maj 1950 förklarade han målet för den säregna organisation som han presenterade den dagen:

Genom att slå samman produktionen av kol och stål säkerställs ett omedelbart upprättande av en gemensam grund för den ekonomiska utvecklingen, ett första steg på väg mot en europeisk federation, och därmed förändras ödet för de regioner som under så lång tid blivit offer för vapenproduktionens konsekvenser.

Det är suggestivt formulerat – och vackrare på franska än i min hemsnickrade översättning. Unionens fäder kunde sannerligen formulera sig bättre än dagens politiska ledare. De behövde inte tänka på att tillfredsställa alla med formuleringar som malts sönder i förhandlingsmaskineriet, utan kunde använda ett tydligt språk med märm och mening.

Robert Schuman hoppades med andra ord att gemensamma produktionsvillkor för kol, stål och skrot så småningom skulle leda till en europeisk federation, och för honom var det ingen märkvärdig viljeinriktning. Han var starkt påverkad av 1920-talets europafederalistiska rörelse och efter andra världskrigets slut var han en av dem som deltog i Europarörelsens omtalade kongress i Haag 1948, där grunden lades till det som blev Europarådet.

Liksom den folkligt förankrade Europarörelse som växte fram efter krigets slut byggde Schumans övertygelse om att Europa behövde ett nytt slags styre på den smärtsamt förvärvade insikten om att de små, svaga europeiska nationalstaterna inte hade lyckats försvara sina medborgare, ens mot det värsta tänkbara: krig, deportationer och förintelse. Europas medborgare behövde ett övernationellt skydd mot en upprepning av krigets fasor. Att plädera för ett politiskt enat Europa var inte sensationellt, utan snarast ganska politiskt korrekt, i efterkrigstidens kontinental Europa.

När det visade sig att Europarådet inte blev den starka, europeiska övernationella organisation som Robert Schuman hade hoppats vågade han efter viss vanda ge sig in på det överstatliga experiment som Jean Monnet föreslog. Genom att slå samman produktionen av kol och stål skulle Frankrike och Västtyskland lära sig samarbeta och aldrig mer kunna smida vapen av nationellt kontrollerat stål.

Det fanns naturligtvis många andra skäl bakom Schumanplanens tillkomst. Viktigast var antagligen att USA och Storbritannien ville få med Västtyskland i en västlig gemenskap för att motverka det kommunistiska Sovjetunionens växande inflytande i östra Europa. Betydelsen av denna – och andra – förklaringar till att den 9 maj 1950 visade sig vara precis rätt tidpunkt att lansera den europeiska uppfinning, som kom att få så stor inverkan för utvecklingen i vår del av världen, kan förstås diskuteras och nyanteras på många olika sätt. För Robert Schuman var det emellertid självklart att planen inte enbart handlade om kol och stål, utan om ett första steg på väg till politisk enhet i Europa. Han utvecklade visserligen aldrig i detalj vad han menade med europeisk federation, men färdriktningen var utstakad.

Metoden för gemensamt beslutsfattande var Monnets uppfinning, och den

visade sig vara effektiv. Den byggde på att medlemsstaterna överlät befogenheter att fatta bindande beslut till gemensamma, överstatliga organ. Medlemsstaternas vetorätt togs bort och de överstatliga institutionerna fick möjlighet att styra och övervaka de gemensamma reglernas tillämpning. Den Höga Myndigheten fick omfattande överstatliga befogenheter och gemenskapens domstol fick – och tog sig – rätt att mejsla fram en rättsordning som ska följas av såväl medlemsstaterna som deras medborgare.

Den uppskjutna visionen

Den uppskjutna visionen om ett politiskt enat Europa låg bakom Parisfördraget 1951, men den formulerades inte lika tydligt som i Schumans deklaration. I fördragets inledning förklarar de fördragsslutande ländernas företrädare att de:

föresatt sig att ersätta sekelgammal rivalitet genom att förena sina väsentliga intressen, att genom upprättandet av en ekonomisk gemenskap lägga de första grundstenarna för en mer vidsträckt och mer djupgående gemenskap mellan folk, som länge varit splittrade genom blodiga konflikter, och att lägga grunden till institutioner som kan visa vägen till ett härefter gemensamt öde.

Sex år senare ändrades formuleringen igen. I Romfördragets inledning heter det att de dåvarande medlemsstaterna är ”fast beslutna att lägga grunden till en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken”. Schumans dröm om ett politiskt enat Europa uttalades inte lika tydligt, men metoden att åstadkomma den allt fastare sammanslutningen var densamma. Den skapades för att handskas med praktiska, föga upphetsande delar av medlemsstaternas politikområden. I Paris handlade det om kol, stål och skrot och i Rom framförallt om tullar och andra handelshinder.

Den beslutsmekanism som utformades för att binda samman produktionen av kol, stål och skrot i Europa har sedan dess på ett närmast förunderligt vis medverkat till att få gamla fiender att samarbeta och till att få tre fascistiska och elva kommunistiska diktaturer i Europa på fall. Schumandeklarationens inledande, uppfodrande mening kan läsas som en vackert formulerad sammanfattning av utvecklingen allt sedan han presenterade sin plan: ”Europa kan inte byggas i ett enda slag, eller enligt en enda plan, utan enbart genom konkreta åtgärder som leder till en verklig solidaritet byggd på realiteter”. Men vad har hänt med Robert Schumans gamla dröm om ett politiskt enat Europa?

Den underliggande visionen om ett politiskt allt mer enat Europa uttalas allt mer sällan. Vår tids politiska ledare verkar helst inte vilja höra tals om den alls. Men i takt med att de överstatliga institutionerna och besluten har

kommit att handla om frågor som på ett mer påtagligt sätt griper in i medborgarnas vardag, har det blivit allt mer angeläget att fundera över Schumans gamla drömmar.

Kombinationen av en ständigt uppskjuten vision om Europa framtid och den speciella beslutsmekanismen i EU är att unionen framstår som svår, nästan omöjlig, att påverka. Den europeiska enhetsmaskinen rullar vidare, vad folk än tycker om det. Demokratin är fortfarande i – huvudsak – nationell. Men beslut som berör enskilda medborgare fattas övernationellt.

Så länge det gemensamma beslutsfattandet gällde kolproduktion och handelspolitik var det möjligen inte lika problematiskt. Men idag rör EU-politiken ideologiskt särskiljande, och ofta känsliga frågor som borde tas upp i öppen debatt. Många stora och viktiga politiska beslut fattas därmed utan att medborgarna blir delaktiga, utan att de kan följa de resonemang som föregår besluten och utan att de kan utkräva ansvar för de beslut som fattas. När jag som journalist försöker följa utvecklingen i EU tycker jag att det är mycket tydligt att detta skapar ett demokratiskt tomrum.

Den fortsatta enhetsprocessen

Låt mig ge ett exempel. Imorgon ska justitieministrarna i EU träffas i Luxemburg.¹ Dagordningen för rådet för rättsliga och inrikes frågor är lång och intressant och innehåller bl. a. ett förslag på en EU-gemensam minimistandard för lagstiftning mot rasistiska och främlingsfientliga brott. Förslaget innebär att följande ska vara förbjudet i EU:

offentligt urskuldande, förnekande eller flagrant förringande av brott som folk-mord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser enligt definitionen 6,7 och 8 i Internationella brottmålsdomstolens stadga, vilket riktar sig mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp utpekad med åberopande av ras, hudfärg, trosåskådning, härstamning, nationellt eller etniskt ursprung samt kan sägas innefatta uppmaning till våld eller hat mot sådan grupp eller medlem av sådan grupp.

Det är med andra ord ett viktigt, intressant och ganska långtgående förslag som rör yttrandefriheten och det demokratiska samhällets grundvalar. Har någon av er hört talas om detta förslag? Nej, jag anade det. Den som inte har som specialintresse att läsa justitiedepartementets faktapromemorior inför EU-nämndens sammanträden har sannolikt missat detta. Ingen svensk tidning har skrivit om förslaget och i dagens Financial Times har journalisten tyvärr missuppfattat det och slår på trumman som om detta rambeslut skulle tvinga alla medlemsländer att ändra sina lagar inom detta område.

¹ Med imorgon åsytas 19:e april, dagen efter seminariet.

Men Sverige anser att EU:s nya bestämmelser ryms inom begreppet ”hets mot folkgrupp” (16 kap. 8 § brottsbalken) och att det föreslagna rambeslutet därför inte kommer att påverka svensk lag eller grundlag. Sverige anser också att förslaget i huvudsak innebär en rimlig balans mellan behovet av kriminalisering och hänsyn till yttrandefriheten. ”Utformningen strider inte mot Sveriges önskemål när det gäller hänsyn till konstitutionella regler på tryck- och yttrandefrihetens områden”, står det i departementspromemorian inför rådsmötet.

Så långt verkar alltså det mesta gott och väl. Men när EU:s justitieministrar efter många års förhandlingar är på väg att enas om att det under vissa förhållanden ska vara förbjudet att förneka folkmord i unionen, är det ändå en stor sak. Det sägs visserligen att mest handlar om att ge en ”signal” till medborgarna i EU. Men vad går signalen egentligen ut på?

Jag kan inte låta bli att påminna om att EU för närvarande – och med all rätt – försöker få Turkiet att slopa den ökända paragrafen 301, som ligger till grund för de åtal som under det senaste året riktats mot författare och journalister som har skrivit om folkmordet på armenierna. I EU:s ögon är det alltså förkastligt att bestraffa dem som *inte* förnekar folkmord, men bara bra att straffa dem som förnekar folkmord. Är det en klok ”signal” till Europas medborgare? EU och Sverige måste förstås ta den allt mer utbredda främlingsfientligheten på allvar. Men det sker bäst genom öppen debatt, inte med åsiktsförbud. Yttrandefriheten är en känslig – och viktig – sak.

Det tristaste av allt är ändå att det inte har blivit någon som helst debatt om det beslut som EU:s justitieministrar är på väg att fatta. Eftersom det rör sig om ett rambeslut inom den tredje pelaren är Europaparlamentet inte inkopplat. Förslaget kommer alltså inte att utsättas för parlamentarisk granskning och debatt på europeisk nivå – och i Sveriges riksdag har EU-nämnden vad jag vet inte haft några invändningar.

Och det finns massor av liknande exempel. Trots allt tal om kris rullar enhetsprocessen vidare. EU håller för närvarande på att skaffa sig något som liknar en gemensam rättsordning för brott och straff. Det handlar om frågor som för inte särskilt länge sedan brukade räknas till den demokratiska, suveräna statens kärna. Men inte heller inom detta område finns det en färdig plan, bara ett allt mer fördjupat samarbete. Om det konstitutionella fördragets blir verklighet kommer den beslutsmetod som Robert Schuman introducerade i framtiden att användas inom området för rättsliga och inrikes frågor. EU håller med andra ord på att bli en ”allt fastare sammanslutning” också när det gäller det rättsliga samarbetet. EU är en organisation i rörelse – framåt, men mot vilket mål? Det är dags att svara på

den frågan, trots att flaggan, hymnen och mottot ska tas bort ur det konstitutionella fördraget.

Det demokratiska tomrummet

Om inte EU:s politiska ledare orkar fundera över dessa frågor, tror jag inte att klimatpolitiken kan lösa EU:s problem. En tuff miljöpolitik för vår tid kommer nämligen att innebära svåra omställningar för både företag och människor i Europa. Tänk bara på frågor som gemensam skatt på koldioxid, förbud för traditionella glödlampor och ett allt tätare nät av naturgasledningar över den europeiska kontinenten. Det är politiskt heta, laddade frågor som tränger djupt in i medborgarnas vardagsliv och som handlar om ideologi. Lagförslag inom detta område behöver diskuteras och utsättas för hälsosam kritik i ett offentligt samtal och parlamentarisk granskning.

Om medborgarna ska förmås att sluta upp kring en tuffare miljöpolitik krävs öppen debatt och politiker som är så övertygade om sin sak att de vågar utsätta sig för risken att inte få folkets förtroende. EU:s effektiva beslutsmekanism är helt enkelt inte tillräckligt bra på att skapa förtroende för och få folklig förankring kring de tuffa tag som väntar. Det demokratiska tomrum som för femtio år sedan skapade förutsättningar för den europeiska integrationen, har blivit ett problem för det fortsatta samarbetet i Europa.

Nu ska tydligen en kort regeringskonferens sammankallas i höst och det konstitutionella fördraget ska bli ett mer "vanligt" nytt fördrag som ska läggas till allt det gamla. Det där med "en allt fastare sammanslutning" från Rom kommer alltså att finnas kvar. Förhoppningen är tydligen att allt kommer att rulla på ungefär som vanligt, så som det har gjort i femtio år.

Men ska den "allt fastare sammanslutningen" till slut leda till en europeisk federation som Schuman och de andra ville för femtio år sedan? I så fall har det blivit hög tid att låta medborgarna få säga sitt i EU. Då är det dags att förstärka det politiska i unionen genom att ge medborgarna möjlighet att rösta för den politik de vill ha och förvandla EU från osynlig beslutsmekanism till en politisk union, för att på så sätt förstärka demokratin.

Om ingen däremot vill kännas vid det där med en europeisk federation längre, är det dags att skrota visionen, stryka det där med "en allt fastare sammanslutning" och tydligare utforma EU som ett samarbete mellan stater och förstärka demokratin den nationella vägen. Med andra ord: Förverkliga den uppskjutna visionen eller lägga den på hyllan.

REFERENSER

Schuman, Robert, (1967) *Pour l'Europe*, Paris: Les Edition Nagels.

Fördrag om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen.
SFS 1994:1501

Fördrag om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskaperna.
SFS 1994:1501

Förklaring med anledning av 50-årsdagen av undertecknandet av Romfördragen. www.europa.eu/50/index_en.htm

SIEPS PUBLIKATIONER

Rapportserien

2007:6

EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges

Author: Dorte Sandbjerg Martinsen

2007:5

Fri rörlighet för välfärd?

Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster

Author: Eva Edwardsson

2007:4

Gränslös straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2007:3

Does a family-friendly policy raise fertility levels?

Författare: Anders Björklund

2007:2

The Euro – What's in it for me?

An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003

Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos

2007:1

Bargaining Power in the European Council

Författare: Jonas Tallberg

2006:12

The Legal Basis Game and European Governance

Författare: Joseph Jupille

2006:11

Budget Allocation in an Expanding EU

Författare: Mika Widgrén

2006:10

International agreements in EU neighbourhood policy

Författare: Marius Vahl

2006:9

Företagens sociala ansvar och den svenska modellen

Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8

Skatterna och den fria rörligheten inom EU

– svensk skatterätt i förändring?

Författare: Kristina Ståhl

- 2006:7
Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer
 Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz
- 2006:6
Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU!
 Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström
- 2006:5
Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden
 Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö
- 2006:4
The Dynamics of Enlargement: The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes
 Författare: Andreas Bågenholm
- 2006:3
Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen
 Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne
- 2006:2
Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup
 Författare: Jan Joel Andersson
- 2006:1
Leader or Foot-Dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations
 Författare: Ole Elgström
- 2005:11
Den europeiska tillväxtdebatten
 Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson
- 2005:10
The Role of the National Courts in the European Union: A Future Perspective
 Författare: Xavier Groussot
- 2005:9
Is the Commission the Small Member States' Best Friend?
 Författare: Simone Bunse, Paul Magonette och Kalypso Nicolaïdis
- 2005:8
What Remains of the Stability Pact and What Next?
 Författare: Lars Calmfors

2005:7

European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited

Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6

EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid

Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5

From Policy Takers to Policy Makers:

Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States

Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4

The Enigma of European Added Value:

Setting Priorities for the European Union

Författare: Daniel Tarschys

2005:3

Folkomröstning eller parlamentsratificering

– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?

Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2004:9

The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:

A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,

Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

– effekter på lokal produktion och import

Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med

Livsmedelsekonomiska institutet)

- 2004:1
Regional integration och regionala handelsavtal
Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko
- 2003:19
Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe
Författare: Karolina Ekholm
- 2003:18
Coming of Age? Economic Management of the European Union
Författare: Per Molander och Allan Gustafsson
- 2003:17
Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy
Författare: Daniel Tarschys
- 2003:16
Företagsförvärv inom EU
– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad
Författare: Ulf Bernitz
- 2003:15
Domstolarna i Europeiska unionens konstitution
Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg
- 2003:14
Decentralized Agencies and the IGC – A Question of Accountability
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:12
Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå
Författare: Fredrik Langdal
- 2003:11
Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU
Författare: Michael Hellner
- 2003:10
Säkerhet och försvar i framtidens EU
– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet
Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson
- 2003:9
Reforming the Council – A Work in Progress
Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw
- 2003:8
Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7

The Invisible Transformation of Codecision

– *Problems of Democratic Legitimacy*

Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6

Skatterna – konkurrens eller harmonisering?

Författare: Mats Persson

2003:5

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Författare: Hans E Andersson

2003:4

Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?

Författare: Jörgen Hettne

2003:3

Förberedelser inför regeringskonferenser

– *framtidskonventet i sitt sammanhang*

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination

– *A New Governance Architecture for the European Union?*

Författare: Claudio M Radaelli

Utreddningsserien

2007:2u

Styrning och makt: EU:s utvärdering av Rumänien

Författare: Iréne Nilsson

2007:1u

New Criminal Law Developments in the Community Legal Order

Författare: Hanna Goeters

2004:2u

Nettomigrationen från de nya EU-länderna

– *utvärdering och prognostisering*

Författare: Jonas Eriksson

2004:1u

European Governance:

An Overview of the Commission's Agenda for Reform

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2003:3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna

– om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: Josefin Almer

Occasional Papers

2007:2op

Why Europe? Possibilities and limits of European integration

Författare: Författare: Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik, Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2007:1op

The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke

2006:1op

The Austrian EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Paul Luif

2005:2op

The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?

Författare: Edward Best

2005:1op

The 2005 Luxembourg Presidency:

A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004:1op

The Netherlands 2004 EU Council Presidency

– Dutch EU Policy-making in the Spotlights

Författare: Mendeltje van Keulen

2003:2op

Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

Contrasting Transatlantic Interpretations

– The EU and the US towards a Common Global Role

Författare: Ludger Kühnhardt



Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se