

Göran von Sydow (Red.) Sverker Gustavsson,
Magnus Jerneck, Daniel Naurin & Rutger Lindahl

EU efter krisen

–perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU

Göran von Sydow (Red.) Sverker Gustavsson,
Magnus Jerneck, Daniel Naurin & Rutger Lindahl

EU efter krisen

–perspektiv på demokrati och inflytande
i ett förändrat EU

- SIEPS – 2014:1op

SIEPS 2014:1op
Mars 2014

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Publikationen finns tillgänglig på www.sieps.se

Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser.

Omslag: Svensk Information AB
Tryck: EO Grafiska AB
Stockholm, mars 2014
ISSN 1651-8071
ISBN 91-85129-90-9

Förord

Den ekonomiska krisen drabbade EU i allmänhet och den gemensamma valutan, euron, i synnerhet just som unionen hade enats kring ett nytt fördrag, Lissabonfördraget. De nya spelreglerna som skulle förbättra unionens demokratiska system hann knappt införas förrän en lång rad initiativ och åtgärder för att rädda euron sjuöskades. De flesta av dessa åtgärder kan sägas handla om att stärka den ekonomisk-politiska samordningen inom EU.

Krisens effekt på EU reser frågor inte bara om de ekonomiska aspekterna av samarbetet utan också om de politiska. Dessa aspekter handlar både om vilka konsekvenser de nya formerna för samarbete har för relationen mellan medlemsstaterna och den europeiska nivån och om hur relationen mellan de länder som ingår i eurozonen och de som alltså har sin egen valuta ska se ut i framtiden.

För det svenska EU-medlemskapet reser utvecklingen inom EU frågor. Om rörelsen sker mot ett EU som går i flera hastigheter, där vissa länder samarbetar tätare än andra, förändrar det Sveriges möjligheter till inflytande? Och, hur påverkas det nationella självbestämmandet?

I juni 2013 anordnade Sieps konferensen ”Ett förändrat EU – vad betyder det för Sverige?”. Vid det tillfället lyftes breda frågeställningar om demokrati och inflytande i ett EU under förändring av forskare, opinionsbildare och politiker. Den här volymen utgörs av, utöver en nyskriven inledning, tre forskarbjudrag som presenterades vid konferensen.

Genom att publicera denna volym hoppas Sieps kunna främja en fördjupad diskussion om EU efter krisen och Sveriges roll i den framtida integrationsprocessen.

Anna Stellingner
Direktör, Sieps

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Om författarna

Sverker Gustavsson är professor i statskunskap vid Uppsala universitet

Magnus Jerneck är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet

Rutger Lindahl är professor emeritus i statsvetenskap vid Göteborgs universitet

Daniel Naurin är docent i statsvetenskap vid Göteborgs universitet

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

Innehållsförteckning

1	Splittring och fördjupning i krisens kölvatten?	7
	Av Göran von Sydow	
1.1	Inledning	7
1.2	Den svenska ”suveränitetskalkylen”	8
1.3	Tre statsvetenskapliga perspektiv	9
1.4	Vilket framtida EU?	11
1.5	Splittring och fördjupning i krisens spår?	13
	Referenser	16
2	Förtroendet för det europeiska unionsprojektet	18
	Av Sverker Gustavsson	
2.1	Inledning	18
2.2	Politisk och ekonomisk liberalism	20
2.3	Problemlösningsförmåga	22
2.4	Legitim opposition	24
2.5	Legitim protektionism	29
2.6	Pudelns kärna	31
2.7	Sverige är inget undantag	34
	Referenser	38
3	Sveriges inflytande i EU efter krisen	41
	Av Magnus Jerneck	
3.1	Inledning	41
3.2	Den besvärliga EMU-frågan	44
3.3	Utanförskapets pris	48
3.4	Eurokrisen banar väg för EMU 2	50
3.5	På vilket sätt skiljer sig EMU 2 från EMU 1?	52
3.6	Sverige och ett revitaliserat EMU	54
	Referenser	58

4	Nätverkskapital och inflytande i EUs ministerråd – hur går det för Sverige efter Eurokrisen?	60
	Av Daniel Naurin och Rutger Lindahl	
4.1	Inledning	60
4.2	Nätverkskapital före och efter krisen	62
4.3	Samarbetsmönster före och efter krisen	63
4.4	Hur väljer de stora staterna?	66
4.5	Inflytande	68
4.6	Nätverkskapital och inflytande inom det ekonomisk-politiska området	70
4.7	Slutsatser	72
	Referenser	73

1 Splittring och fördjupning i krisens kölvatten?

Av Göran von Sydow

1.1 Inledning

Fem år efter den ekonomiska krisens begynnelse är det uppenbart för de flesta att krisen och dess efterdyningar har varit en stor påfrestning för Europeiska Unionen (EU). Krisen som har varit kännbar i stora delar av EU syns tydligt i form av höga arbetslöshetstal, låg tillväxt, en omfattande statskultsproblematik och ett skakigt banksystem. Ett omfattande batteri av åtgärder har sjuväts för att rädda den gemensamma valutan, euron. Bland dessa insatser märks både räddningsaktioner med nödlån till krisdrabbade medlemsstater samt en lång rad initiativ för att förstärka den ekonomiska samordningen inom valutazonen (Eriksson och Hjedens Löfmark 2013). Förutom de rent ekonomiska påfrestningarna kan man också skönja effekter på det politiska systemet inom EU. Det går att iaktta ett antal spänningar som uppstår i systemet. Flera av dessa har naturligtvis varit närvarande innan krisen slog till men har fått förstärkt aktualitet under krisförloppet.

Bland de uppkomna spänningarna märks för det första nya och mer uttalade konflikter mellan *medlemsstaterna* som handlar om orsakerna till krisen samt de potentiella lösningarna på densamma. Dessa konflikter struktureras kanske allra främst i relationen mellan skuldsatta och långgivare. För det andra uppstår en spänning mellan olika *grupper av medlemsstater*. Det faktum att krisen just nu påverkar eurozonen långt mer än de utanförstående länderna gör att diagnoser ställs på olika sätt. Medan länder som har euron om valuta tvingas in i gemensamma lösningar kan de övriga betrakta händelserna på visst avstånd. Baksidan av utanförståendet är att man kan tappa inflytande över processer som inleds i eurogruppen men som påverkar hela EU (se Jerneck i denna volym). Tydligast blev denna spänning vid toppmötet i december 2011 då Storbritannien blockerade förslaget till en europeisk finanspakt (Parkes 2012). Normalt brukar dessa spänningar lösas genom kompromisser men detta var inte fallet då de flesta medlemsstaterna den här gången valde att gå vidare utan brittisk (och tjeckisk) medverkan. Detta sätt att lösa problem och låsningar har potentiellt och på sikt mycket stor påverkan på EU då det kan förstärka tendensen mot vad som kallas ett flerhastighetseuropa. För det tredje kan man skönja en tilltagande spänning mellan det *europeiska och det nationella*. De åtgärder som har beslutats under krisen tenderar att förstärka

den europeiska nivån och kringskära den nationella demokratin. Europeisk integration har förvisso alltid handlat om en rörelse mot det europeiska men då har det skett med en uttrycklig vilja om att detta är något önskvärt: inte enbart *nödvändigt*. Dessa förstärkningar av ett europeiskt centrum följts av en diskussion om vilka *demokratiska* krav och institutionella reformer som krävs för att kunna legitimera en sådan rörelse. Problemen med hur vi skulle kunna organisera en fullskalig demokrati på europeisk nivå har ingen omedelbar lösning i sikte. Om dessutom den nationella demokratin räckvidd och självbestämmande inskränks av mer europeiskt samgående stundar möjligen en reaktion mot detta. EU har alltid i huvudsak legitimerats med hänvisning till sina resultat (output) och inte för sin demokratiska struktur (input), (Scharpf 1999), men legitimeringsmodellen förutsätter att frågorna har en lägre grad av politisk sprängkraft.

1.2 Den svenska "soveränitetskalkylen"

Inför det svenska medlemskapet i EU fördes en omfattande debatt om hur medlemskapet påverkar den svenska demokratin. I den så kallade konsekvensutredningen (SOU 1994:12) anfördes en argumentationslinje i form av en *soveränitetskalkyl*. Utredningen gjorde åtskillnad mellan formell soveränitet och reell soveränitet. Kortfattat – och förenklat – innebar denna att Sverige förvisso avhände sig soveränitet till EU genom inträdet, men att man kunde kompensera för detta genom att som medlem i EU utöva inflytande över det gemensamma beslutsfattandet. I jämförelse med det dåvarande alternativet, ett EES-avtal, framhöll utredningen att närvaro i beslutsprocesserna är att föredra. I ljuset av den nuvarande utvecklingen inom EU finns anledning att återvända såväl till frågan om hur inflytande utövas i ett EU som verkar gå i olika hastigheter som frågan om hur den nationella demokratin påverkas av ökat europeiskt samgående.

Den nuvarande utvecklingen pekar mot att de länder som delar valuta rör sig i en gemensam riktning medan de övriga medlemsstaterna gör delvis varierande ställningstaganden i förhållande till det gemensamma: man kan tala om att centripetala och centrifugala krafter verkar simultant. I Storbritannien och i Nederländerna pågår för närvarande processer (förvisso av rätt olika slag) kring hur man kan förändra former och innehåll för sitt medlemskap och i Norge genomfördes nyligen en omfattande studie om landets förhållande till EU (NOU 2012:2). Denna utveckling ger anledning att återvända till hur man ska se på frågan om soveränitet, demokrati och inflytande i Sverige och

EU. Finns det en risk att ett djupare samarbete mellan vissa medlemsstater påverkar inflytandet för de länder som väljer att inte fördjupa samarbetet?

Vidare gör de nu antagna och föreslagna förändringarna inom EU att balansen mellan det överstatliga och nationella förändras: hur påverkas den nationella demokratin av den utvecklingen? Om vissa medlemsstater går före andra kan de beslut som den förra gruppen enas om få konsekvenser för den senare. Detta leder till frågor om hur suveräniteten påverkas samt hur möjligheterna till ansvarsutkrävande förändras. Kanske är dags för en ny konsekvensutredning som behandlar frågor om suveränitet och demokrati i ljuset av hur EU utvecklas?

1.3 Tre statsvetenskapliga perspektiv

Den nu föreliggande volymen syftar till att ge flera perspektiv från svensk statsvetenskap på hur EU förändrats genom krisen och vad det innebär för det svenska medlemskapet. Utgångspunkten har varit att ge de enskilda forskarna substantiellt utrymme att fritt utveckla sin syn på de nu aktuella frågeställningarna. En gemensam strävan har varit att se på vilket sätt EU har förändrats under krisens förlopp och vilken inverkan detta har på det svenska medlemskapet, både i termer av demokrati och inflytande.

Sverker Gustavsson ställer i sitt bidrag frågan om hur förtroendet för unionsprojektet kan återupplivas. Han menar att det finns brister i den principiella analysen av vad EU är för form av system och att detta medför att lösningarna på dessa problem därför inte blir trovärdiga. Ett sådant grundläggande problem är att det inom EU (och därmed i medlemsstaterna) inte görs tillräckligt stor åtskillnad mellan politisk och ekonomisk liberalism. Han pekar på hur den ekonomiska liberalismen fått en slags överordnad ställning i form av de fyra friheterna inom EU. Problemet är att den politiska liberalismens värden inte har samma framträdande roll. ”Horisontellt inom varje land för sig står striden mellan höger och vänster. Vertikalt mellan unionen och medlemsländer gäller det att avväga mellan medgörlighet och motspänstighet. Mot bakgrund av denna motsättning i två dimensioner inställer sig frågan om var gränsen skall anses gå mellan en acceptabel och en icke acceptabel användning av marknader och tillämpning av frihandelsdoktrinen. Till följd av sammanblandningen av politisk och ekonomisk liberalism möter inget bra svar på den frågan” (s. 21). Medan man i den nationella kontexten är överens om politikens spelregler (formerna) men

samtidigt strider om politikens innehåll, finns få förutsättningar för denna typ av uppdelning av politikens form och innehåll inom EU, vilket gör att det sällan uppstår konflikter som enbart berör politikens innehåll. Gustavsson driver tesen att det som behövs är att uppvärdera tre centrala aspekter av den politiska liberalismen: handlingsförmåga, legitim opposition och legitim protektionism. Slutsatsen är att man bör föra en mer öppen debatt om de europapolitiska vägvalen och synliggöra de skillnader mellan partier som kan föreligga i deras förhållningssätt till EU. Om så inte görs kommer med tiden förtroendet för det europeiska projektet att undergrävas alltmer.

Magnus Jerneck fokuserar på inflytandefrågor i ett EU som förändras genom krisen. Bidraget tar avstamp i den diskussion om suveränitet och inflytande som fördes inför det svenska EU-medlemskapet i början av 1990-talet. Den så kallade suveränitetskalkylen utgick från två dimensioner av makt: den över sig själv och den över andra. Genom EU-inträdet avhände sig Sverige förvisso en del av sin formella suveränitet men vann i gengäld möjligheten att påverka andra. Jerneck tar sedan upp svenska erfarenheter av EU-medlemskapet och menar att bilden av hur väl Sverige som medlemsstat har lyckats utöva inflytande är blandad. Det som nu sker genom den allt tätare ekonomisk-politiska samordningen inom EMU leder Jerneck till att tolka det som att vi numera befinner oss i ett slags EMU 2, som skiljer sig väsentligt från den form av valutasamarbete som Sverige folkomröstade om 2003. Detta bör även föranleda att man från svensk sida ställer sig frågan om hur trovärdigt man kan hävda sig vilja ingå i 'kärnan av EU-samarbetet'. Ett EU som går i flera hastigheter riskerar att göra skillnader mellan de länder som ingår i den inre kretsen och de övriga större. Ett problem av särskild vikt blir då huruvida beslut som fattas i en mindre grupp får återverkningar även för övriga medlemsstater. Jerneck avslutar med att konstatera att den "politiska tystnad som brett ut sig sedan folkomröstningen om EMU för tio år sedan är talande och dessutom ett allvarligt demokratiproblem" (s. 57).

Daniel Naurin och Rutger Lindahl gör i sitt bidrag en empirisk undersökning av utvecklingen av så kallat *nätverkskapital* inom EU. Frågan handlar om vilka andra medlemsstaters representanter som olika tjänstemän i rådets arbetsgrupper tenderar att samarbeta tätast med. Förväntan är att högt nätverkskapital också ger större möjligheter till inflytande. En liknande undersökning genomfördes under krisens tidiga förlopp 2009. Resultaten presenterades även den gången av Sieps (Naurin & Lindahl 2009) och visade

att Sverige trots att man inte har infört euron stod sig överraskande starkt vad beträffar nätverkskapital. Näst efter de ”tre stora” – Tyskland, Frankrike och Storbritannien – angavs svenska företrädare som de som oftast nämndes av andra länders företrädare som viktiga samarbetspartners. Frågan författarna ställer sig den här gången är huruvida dessa mönster håller i sig eller om de stora ansträngningar som gjorts för att rädda den gemensamma valutan – med efterföljande fördjupning inom det ekonomisk-politiska samarbetet – har medfört att länderna utanför valutaunionen fått se sitt nätverkskapital minska. Resultaten från undersökningen 2012 visar att i huvudsak består samarbetsmönstren i rådsarbetsgrupperna. Författarnas slutsats är att ”Sverige har behållit en unikt stark position när det gäller nätverkskapital, och därmed förmåga att utöva inflytande, i förhållande till sin storlek.” (s.72).

1.4 Vilket framtida EU?

Den empiriska undersökningen av nätverkskapital pekar alltså i en delvis annan riktning än den övergripande analys av möjligheterna till att utöva inflytande som Jerneck gör. Där den senare fokuserar på hur utvecklingen mot ett allt tätare samarbete inom eurozonen gör att länderna utanför den gemensamma valutan i allt högre grad får anpassa sig till redan avgjorda uppgörelser som man kan ansluta sig till eller inte, visar undersökningen av nätverkskapital i arbetsgrupperna att svenska tjänstemän har visat sig kapabla att upprätthålla sin goda ställning i beredningsskedet. Den övergripande frågeställningen som båda framställningarna tampas med är alltså i vad mån Sverige förlorar inflytande i ett EU som verkar gå alltmer mot att röra sig i flera hastigheter och där länderna inom eurozonen fördjupar sitt samarbete allt tätare. Det är inte avsikten att här och nu värdera vilken av slutsatserna som är mest hållbar. Snarare visar skillnaderna på hur olika angreppssätt inför ett mycket rörligt och svårfångat fenomen som inflytande kan leda till olika slutsatser. Eftersom mycket av arbetet inom de mellanstatliga delarna av EU är svårforcerat genom låg grad av transparens, kan vi inte veta exakt i vad mån tillgängliga politiska alternativ definieras och/eller exkluderas av vissa aktörer, och inte heller veta exakt vilka dessa aktörer kan vara. Dessutom har krishanteringspolitiken kännetecknats av en mycket hög hastighet i beslutsfattandet. Sverker Gustavsson lyfter i sitt bidrag fram hur EU har befunnit sig i någon form av undantagstillstånd under krisen. Undantagstillståndet karaktäriseras av att existerande beslutsformer sätts ur spel (se White 2013). När askan någon gång lägger sig återgår då EU till att påminna om det EU som fanns innan krisen bröt ut? Det uppenbara och enkla

svaret på frågan är nej. Därtill är de förändringar av systemet som krisen medfört alltför stora. Samtidigt råder viss tvekan om *i vilken omfattning* EU kommer att ha förändrats samt i hur stor utsträckning man önskar att EU utvecklas vidare.

Gustavsson diskuterar ingående hur argumenten för att krisen har medfört en sådan fördjupning av samarbetet att flera ledande intellektuella och politiska aktörer nu menar att det finns allt större anledning för EU att ta *det stora språnget* till en fullvärdig federation. En grupp ledande europeiska politiker har inom ramen för *Spinelligruppen* i det syftet tagit fram ett alternativt förslag till en europeisk författning avsedd att skapa ett Europas förenta stater. En inte helt oviktig del av detta arbete har varit att föreslå att en ny form av medlemskap bör inrättas för de medlemsstater som inte är intresserade av fullvärdigt medlemskap. I detta sammanhang nämns ofta Storbritannien men även Turkiet (Spinelli group 2013). Syftet med Spinelligruppens förslag är att skapa bättre symmetri mellan makt och ansvar genom en tydligare fördelning av befogenheter i systemet.

Från svensk del finns historiskt sällan någon större vurm för federalt inspirerade tankegångar (Johansson och von Sydow 2011) och under krisen har man kunnat skönja en viss försiktighetslinje i det svenska förhållningssättet till ytterligare fördjupning av EU. Utan att ha använt veto, likt britterna, har det i riksdagsbehandling och offentlig debatt signalerats oro inför hur nya mekanismer bidrar till förändringen av balansen mellan det nationella och det överstatliga (se Bäckman & von Sydow 2014 *kommande* och Jerneck denna volym). Ett exempel av detta slag gäller den subsidiaritetsprövning som riksdagen gjort avseende en gemensam rekonstruktionsfond för banker (Riksdagen 2013). Dessutom har man i behandlingen av nya initiativ rörande den förstärkta ekonomisk-politiska samordningen varit mycket noga med att poängtera att de sanktionsmöjligheter som finns inbyggda endast rör eurozonsländerna (t.ex. Proposition 2012/13:39).

Den senare aspekten är inte helt oviktig då den medför att den grundläggande frågan om suveränitet och nationellt självbestämmande över den ekonomiska politiken inte blir lika brännande som i eurozonsländerna. Detta medför rimligen att den analys av hur angeläget det är att skapa ett mer symmetriskt förhållande mellan makt och ansvar skiljer sig väsentligt för länder inom

och utom eurozonen. Inför en framtida fördragsändring blir därför troligen ingångsvärderna i diskussionen tämligen disparata. Där vissa medlemsstater kan komma att förorda ett större språng mot stark demokratisk kontroll på överstatlig nivå kan andra mena att författningspolitiskt *status quo* är tillräckligt. Utöver den ovan nämnda Spinellgruppen har en grupp med företrädesvis franska politiker och intellektuella, *Eiffelgruppen*, lanserat ett förslag till förstärkt politisk gemenskap inom eurozonen som tydligt pekar i riktning mot en uppdelning av EU i olika hastigheter (Groupe Eiffel Europe 2014).

Jerneck menar i sitt bidrag att ”utsikterna för att bedriva idépolitik i de återkommande framtidsdebatterna är sämst om man placerar sig själv i Europas utkanter, där risken för att dras in i centrifugala krafter dessutom är större än i centrum” (s. 56). Sverker Gustavsson framhåller å sin sida vikten av att kunna definiera tydligare det nationella handlingsutrymme, eller legitim protektionism i hans termer, som skulle kunna sätta gränserna för tillämpningen av den gemensamma rättsordningen och varnar samtidigt för alltför vidlyftiga idéer om hur ett stort språng skulle kunna rädda EU-projektet. I stället menar han att den naturliga platsen för den starka demokratin är inom medlemsstaterna.

1.5 Splittring och fördjupning i krisens spår?

Innan eurokrisen hade slagit till på allvar spekulerade jag kring vilken påverkan krisen kunde få för det framtida EU-samarbetet (von Sydow 2010). Två dimensioner framstod som särskilt relevanta: för det första handlade det om huruvida krisen skulle hota att *splittra* EU och för det andra huruvida krisen skulle medföra en *fördjupning* av samarbetet. Kombinerat gav dessa två dimensioner i sin tur fyra alternativa scenarier. Om man trodde att EU skulle fördjupas kunde det antingen ske samlat eller splittrat, trodde man att integrationen skulle avta kunde det likaså ske samlat eller splittrat. Idag tyder det mesta på att EU-samarbete i huvudsak har fördjupats. Detta gäller framför allt inom det ekonomisk-politiska området och då främst i eurozonen. Det finns alltså tilltagande tecken på att EU både fördjupas och splittras, något vi känner som flexibel integration eller variabel geometri. Den tendensen kan komma att förstärkas beroende på utgången av brittiska ”kompetensöversyn” som eventuellt kommer leda till en folkomröstning om det brittiska EU-medlemskapet (Parkes 2012).

Huruvida dessa processer kommer att leda till reella omförhandlingar av flera eller till och med alla medlemsstaters förhållningssätt till EU är i dagsläget oklart. Däremot kan själva processerna i sig tolkas som ett brott mot tidigare praxis: även om nationella motsättningar och motstånd mot ytterligare förskjutning av befogenheter till EU-nivån ofta är märkbara, visar det historiska mönstret helt klart att integrationen är en *kumulativ* process. Med detta menas att fler kompetenser tillkommer men få (eller inga) åternationaliseras. På samma sätt har nya medlemsstater tillkommit successivt utan att några har lämnat. På detta vis fördjupas och breddas EU kontinuerligt (Westberg 2007).

De två dimensionerna – splittring och fördjupning – förklarar däremot inte på vilket *sätt* integrationen går vidare. Flera observatörer har noterat den centrala roll som stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet har haft i krisaneringen. Puetter (2013) menar att Europeiska rådets förstärkta roll inom EU är en del av en trend som har pågått sedan Maastrichtfördraget och som har sin grund i en ”integrationsparadox”. Denna bygger på att medlemsstaterna ser behovet av ökat europeiskt samarbete inom en mängd områden, men att man samtidigt är ovillig att delegera mer befogenheter inom ramen för gemenskapsmetoden. Detta leder till att stats- och regeringscheferna hellre bibehåller kontrollen över dessa frågor och att europeisk integration därmed i allt högre utsträckning handlar om koordinering snarare än lagstiftning (Puetter 2013). Krisen förstärker dessa tendenser. Den form av styrelseskick som växer fram möter naturligtvis också kritik från flera håll. Man kan inte minst invända att det leder till beslut som fattas i en krets av ledande politiker där insyn saknas och där möjligheterna att utkräva ansvar är begränsade. Det blir en alltmer grannliga uppgift för exempelvis nationella parlament att kontrollera och utöva inflytande inför och efter toppmöten (se Kreilinger et al 2013).

Den tidigare amerikanske biträdande utrikesministern Strobe Talbott hävdar i en nyutkommen essä att vägen ut ur eurozonens kris är att återuppliva arvet från Jean Monnet (Talbott 2014). För andra visar krisen gränserna för den neo-funktionalistiska logiken, enligt vilken samarbeten genom spillover-effekter tenderar att gradvis utsträckas till kontinuerligt fler områden (Habermas 2011). I enlighet med Monnet-modellen för europeisk integration var förekomsten av en överstat utan demokrati central för framväxten av dagens EU (Hooghe & Marks 2009). Avsaknaden av demokrati på EU-nivå

tenderar dock att bli alltmer brännande när fler och fler politikområden dras in i den europeiska beslutsprocessen och när de områden som behandlas är i) allt närmare det som medlemsstaterna uppfattar som suveränitetens kärna samt ii) politikområden inom vilka det brukar föreligga politisk konflikt i den nationella kontexten (von Sydow 2014).

Ett traditionellt sätt att betrakta hållbarheten i det demokratiska underskottet är att det kunde accepteras genom att det fanns ett ”tillåtande konsensus” (Lindberg & Scheingold 1970). Med detta åsyftades att medborgarna accepterade sakernas tillstånd eftersom de hade tillit till sina nationella företrädare. Dessutom handlade europeisk integration i stor utsträckning om tekniska frågor av begränsad politisk vikt. De passerade under varseblivningströskeln (Scharpf 1999, se även Gustavsson i denna volym). Det är numera en svunnen tid och europeisk politik är i allra högsta grad närvarande i nationell politik (Hooghe & Marks 2009). Det gör också att frågan om framtida integrationsmodeller hamnar mer i förgrunden. Att se hur krisen förändrar dessa förhållanden är dock inte helt enkelt. Vad som däremot framstår som relativt tydligt är att frågan om EU:s författningpolitiska framtid är mer närvarande i de medlemsstater som av olika anledningar är djupast involverade i försöken att rädda den gemensamma valutan. Syftet med föreliggande volym är att vrida och vända på argument om demokrati och inflytande i ett EU som är under hårt förändringstryck, i avsikt att skapa en diskussion om såväl EU:s framtid som det svenska förhållningssättet till det framtida EU.

Referenser

- Bäckman, Pernilla & Göran von Sydow (2014, kommande), Swedish EU-policy during the Eurozone crisis: a shift away from the core?, in Bäckman, Pernilla & Göran von Sydow (Eds), *Three Nordic Responses to the Eurozone crisis*, Stockholm: Sieps
- Eriksson, Jonas & Monika Hjeds Löfmark (2013), *EU som krishanterare: ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*, Stockholm: Sieps
- Groupe Eiffel Europe (2014) *Pour une Communauté politique de l'euro*, <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communaute-politique-de-leuro/>
- Habermas, Jürgen (2011), *Europas författning – en essä*, Stockholm: Ersatz
- Hooghe, Liesbeth & Gary Marks (2009), A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science* 2009: 1-23.
- Johansson, Karl Magnus & Göran von Sydow, (2011) Swedish Social Democracy and European integration: Enduring Divisions, in Dimitrakopoulos, Dionyssi, *Social Democracy and European Integration: The Politics of Preference Formation*, London and New York: Routledge
- Kreilinger, Valentin, Rozenberg, Olivier, Heffler, Claudia and Wolfgang Wessels (2013), *National parliaments: their emerging control over the European Council*, Paris: Notre Europe, Policy paper no 89.
- Lindberg, Leon & Stuart A. Scheingold (1970), *Europe's Would-be Polity*, Prentice- Hall, New Jersey.
- Naurin, Daniel & Rutger Lindahl (2009), *Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro Outsiders*, Stockholm: Sieps
- NOU 2012:2, *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*, Oslo: Utenriksdepartementet
- Parkes, Roderick, (2012), *Stuck in the Exit: the Dynamics of British-EU Relations*, Sieps: Stockholm.
- Puetter, Uwe (2013), *The European Council: the new centre of EU politics*, Stockholm: Sieps
- Regeringen, Regeringens proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, 15 november 2012.

- Riksdagen, Utlåtande 2013/14:FiU13 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520)
- Scharpf, Fritz W. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SOU 1994:12, *Demokrati och suveränitet*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen. Stockholm: Fritzes.
- Spinelli Group, Bertelsmann Stiftung (2013), *A Fundamental Law of the European Union*, Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- von Sydow, Göran (2010), Krisen och EU:s grundkonstruktion, i Oxelheim, Lars, Pehrson, Lars & Thomas Persson (Reds.), *EU och den globala krisen*, Stockholm: Santérus förlag.
- von Sydow, Göran (2014), Sovereignty and Social Europe: A Nordic Dilemma, i Ernst Hillebrand, Ernst & Anna Maria Kellner (Reds.) *Shaping a Different Europe: Contributions to a Critical Debate*, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz
- Talbott, Strobe (2014), *Monnet's Brandy and Europe's Fate: A Determined Frenchman's Vision of Integration Serves as a Guide to Ending the Eurozone Crisis*, Washington: Brookings Institution
- Westberg, Jacob (2007), EU 50 år: reflektioner om en tyst revolution och en vilse jubilar, i Gustavsson, Sverker, Ström Melin, Annika, von Sydow, Göran och Jacob Westberg, *Från Rom till Berlin – EU 50 år*, Stockholm: Sieps.
- White, Jonathan P. (2013), Emergency Europe, *Political Studies*, online early view November 2013.

2 Förtroendet för det europeiska unionsprojektet

Av Sverker Gustavsson

2.1 Inledning

Vår europeiska union tolkas mest fruktbart som det sena 1900-talets svar på frågan om demokrati och kapitalism går att förena. Poängen ligger i polemiken. Vad som tidigare togs för givet anses inte självklart. Grundantagandet är inte längre att kapitalism och demokrati är oförenliga. Det ersattes efter andra världskriget av idén om en möjlig samexistens (Gauchet 2010: 555-657, Müller 2011: 125-170).

Demokrati och kapitalism samexisterar förvisso även på andra håll i världen. Men det är i Europa, som mellankrigstidens sammanbrott mest tynger sinnen. Efter första världskriget troddes världsdelen vara gjord säker för demokratin. Men det visade sig inte stämma. Efter andra världskriget föranleder denna missbedömning vad som har kommit att kallas för en ”inbäddning” (Ruggie 1982) av kapitalismen i folkstyret. Marknadskrafterna anses möjliga att demokratiskt bemästra. Genom blandekonomi inom länderna och samgående mellan länderna bedöms tilltron kunna befästas inte bara för den ekonomiska utan också för den politiska sidan av 1800-talets frihetslära (Milward 1992, Lindseth 2010, Bickerton 2012).

Mot denna nittonhundratalsbakgrund oroar den hittillsvarande utvecklingen under 2000-talet. Regeringarna bestämmer sig efter 2008 för att skattebetalarna måste rädda systemviktiga, men alltför lättsinnigt reglerade, banker från konkurs. Eftersom det bedöms vara politiskt omöjligt att höja skatterna, blir följden att staterna måste låna allt mer till allt högre räntor av samma kreditgivare som med stöd av avregleringen har skaffat sig allt större spelrum för att ta allt större risker.

Att betalningsmedlet är gemensamt betyder för länderna inom eurozonen, att de inte kan låta värdet på sin egen valuta flyta så som de hade kunnat göra med fortsatt egen penningpolitik. Allt som anses återstå är att krympa andra offentliga utgifter än sådana som måste användas för att genom räntor, amorteringar och garantier tillgodose kreditgivarna. Samma intressen som har blivit undsatta av skattebetalarna kräver av sina räddare, att dessa skall reducera sina välfärdsstatliga ambitioner.

Regeringarna och unionsorganen föreställer sig, att den 2009 inledda åtstramningen parallellt i alla medlemsländer kommer att medföra växande tillförsikt. Ännu syns inga tecken på någon sådan verkan. Utvecklingen i tungt vägande länder som Frankrike, Italien och Spanien tyder snarare på motsatsen. Avtagande förtröstan och växande misstro gentemot såväl kapitalismen som demokratin i medlemsländerna och det ekonomisk-politiska samarbetet globalt är tecken på att unionens medlemsländer nu står inför ännu en utmaning av motsvarande slag som då blandekonomin på sin tid introducerades (Streeck 2013).

Den demokratiska kapitalismen är med andra ord illa trängd av omständigheterna. Balansen mellan ekonomi och politik åstadkoms i ett första steg genom inflation, i ett andra steg genom offentlig skuldsättning och i ett tredje steg genom enskild skuldsättning. På det sättet har den blandekonomiska samhällsordningen kommit att – vårdslöst uttryckt – hanka sig fram under de snart sjuttio år som har passerat sedan andra världskriget. Efter hand blir det allt svårare att vidmakthålla förtroendet. Behovet av nya förlösande idéer och ny tillförsikt gör sig med tiden allt starkare gällande (Crouch 2011, Blyth 2013, Streeck 2013).

Hur kan denna onda cirkel av mindre och mindre tilltro till möjligheten att förena kapitalism, demokrati och internationellt samgående effektivt brytas? Hur kan ett växande förtroende för unionsprojektet åstadkommas? Det är frågan som jag här ställer och skall försöka besvara.

Först preciserar jag vad jag anser vara grundfelet i debatten om unionsprojektet. Till skillnad från vad som är fallet inom varje medlemsland skiljer unionspolitiken inte mellan politisk och ekonomisk liberalism. Det som betonas är fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete. Den politiska liberalismens nyckelbegrepp – problemlösningsförmåga, legitim opposition och legitim protektionism – ägnas inte motsvarande uppmärksamhet. Efter att ha erinrat om denna andra uppsättning grundbegrepp, sammanfattar jag vad jag anser vara kärnfrågan. Till detta fogar jag sedan några avslutande ord om vilka praktiska slutsatser, som jag menar att vi bör dra för svenskt vidkommande.

2.2 Politisk och ekonomisk liberalism

Ordet liberalism syftar på två olika företeelser. Dels avser vi med detta uttryck något som vi förknippar med franska revolutionen och dess återverkningar. Dels syftar vi på något som vi förbinder med den industriella revolutionen och dess konsekvenser. Poängen är att termen inte bara betecknar vad som följer av allmän rösträtt, politisk frihet och övergripande förmåga att lösa samhällsproblem utan också marknadshushållning och frihandel.

Historiskt har denna politiska och ekonomiska frihetslära motiverat inte bara demokratin utan även kapitalismen. Minsta gemensamma nämnaren är att friheten inte bara antas vara sitt eget ändamål utan också förutsätts främja ett bättre resursutnyttjande. Allt vad människor företar sig blir i alla avseenden bättre, tänker sig en liberalt sinnad människa, om politiska och ekonomiska aktörer fritt tar ställning till vad de vill tro, var de vill bo, vem de vill gifta sig med, vad de vill arbeta med samt, sist men inte minst, vad de vill köpa och sälja.

Litteraturen om den moderna liberalismen handlar om den spänning, som råder mellan strävan till marknadshushållning och frihandel å ena sidan och strävan till majoritetsstyre och politisk frihet i form av problemlösningsförmåga, legitim opposition och vad jag vill kalla legitim protektionism å den andra. Principiellt går dessa båda strävanden inte utan vidare att förena. Praktiskt har en fruktbar samexistens och växelverkan alltsedan andra världskriget varit ambitionen. Benämningar sådana som välfärdsstat, blandekonomi, demokratisk kapitalism, social liberalism, social demokrati och social marknadsekonomi ger en antydning om skilda tyngdpunkter. Gemensamt för alla sådana formuleringar är tron på en möjlig samlevnadsformel (Nycander 2009: 343-399, Gustavsson 2010: 9-22).

Den ekonomiska liberalismen kräver förutsebarhet, samtidigt som den politiska liberalismen vill hålla öppet för att spelreglerna skall kunna ändras utifrån vad medborgarna uttrycker i allmänna val. Konflikten mellan dessa båda motstridiga krav har skärpts efter 1989. När motsättningen mellan öst och väst inte längre dominerar, blir den inbyggda motsättningen tydligare än den var under det kalla kriget. Frukten för Sovjetunionen och ett tredje världskrig tenderade under den perioden att överskugga vad som både före och efter denna epok framstår som huvudproblemet.

Västliga bedömares vacklande hållning gentemot dagens Kina belyser förändringen. Som politiska liberaler är vi starkt avståndstagande. Som ekonomiska liberaler ser vi poängen med frånvaron av valrörelser, regeringskriser, fackföreningar och grävande journalistik. Kina är på en gång en politisk diktatur och en kapitalistisk vinstmaskin. Kina är på en gång en politisk diktatur och en kapitalistisk vinstmaskin. Om våra samhällen kunde vara mindre inriktade på att tillgodose de krav som den politiska liberalismen ställer, skulle våra ekonomier bättre kunna konkurrera. Varje politisk liberal hyser starka betänkligheter mot en så tolkad ekonomisk liberalism.

Mot denna bakgrund är det viktigt att notera, hur generalklausulen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbete kan användas för att ifrågasätta lagstiftning i medlemsländerna, som har tillkommit enligt principen om politisk liberalism. Idén om att unionsrätten är det primära ger eftertryck åt ekonomiskt liberala önskemål. Vad som politiskt liberalt hävdas på nationell nivå kan utan principiella betänkligheter framställas som hinder för den fria rörligheten. Social försäkring, skolor, universitet, äldreboenden, apotek och sjukhus, liksom de tjänster som sådana inrättningar producerar, måste enligt teorin kunna köpas, säljas och begagnas fritt över gränserna inom unionen. Att det rör sig om inom medlemsländerna politiskt liberalt beslutade och betalade rättigheter måste enligt en strikt tolkning av principen om unionsrättens företräde stå tillbaka för generalklausulen om fri rörlighet.

Horisontellt inom varje land för sig står striden mellan höger och vänster. Vertikalt mellan unionen och medlemsländer gäller det att avväga mellan medgörlighet och motspänstighet. Mot bakgrund av denna motsättning i två dimensioner inställer sig frågan om var gränsen skall anses gå mellan en acceptabel och en icke acceptabel användning av marknader och tillämpning av frihandelsdoktrinen. Till följd av sammanblandningen av politisk och ekonomisk liberalism möter inget bra svar på den frågan.

På nationell nivå praktiseras föreställningen om demokratin som överideologi. Partierna strider om politikens innehåll men är överens om spelreglerna (Tingsten 1945, Ross 1946, Jansson 1952). Det som saknas på unionsnivå är motsvarigheten till denna inhemska samlevnadsformel. Vad unionsprojektet behöver är ett sätt att hantera vertikala motsättningar. De senare tar sikte på avvägningen mellan att anpassa sig och att förbehålla sig

rätten att själv bestämma, när det gäller den av unionen önskade politiken i medlemsländerna.

Europapolitiskt klagörs inte skillnaden mellan politisk och ekonomisk liberalism. Vad som är bra för demokratin och vad som är bra för kapitalismen diskuteras som om någon åtskillnad däremellan inte behöver göras. Distinktionen försummas trots vad flertalet aktörer rimligen bör ha lärt sig av respektive nationella erfarenheter. Inom varje enskilt medlemsland är problemlösningsförmåga, legitim opposition och legitim protektionism lika centrala begrepp för den politiska liberalismen som fri rörlighet och frihandel för den ekonomiska liberalismen. På den europeiska nivån görs inte motsvarande analys.

2.3 Problemlösningsförmåga

Den som särskilt har framhållit problemlösningsförmåga som betydelsefull för den politiska liberalismens förmåga att vinna medborgarnas förtroende är Fritz Scharpf. Konkurrensen med icke-demokratiska system kan bara undan för undan återskapas, menar han, om demokratin – förutom att säkerställa civila och politiska rättigheter – bättre än diktaturen kan garantera medborgarna egna livschanser och delaktighet genom sociala rättigheter.

En central egenskap hos ett politiskt system med tanke på dess problemlösningsförmåga anser Scharpf vara graden av vertikal sammanflätning. Författningsspolitiska konstruktioner, som kräver beslut på flera nivåer och därmed rymmer fler ”vetopunkter”, är mindre effektiva än enhetsstater när det gäller att säkerställa låg inflation, full sysselsättning och sociala rättigheter. Skilda majoriteter på olika nivåer framtvingar lägre välfärdspolitiska ambitioner, om grundkonstruktionen är federal. Förmågan att identifiera och lösa problem begränsas på ett sätt som minskar tilltron till den politiska liberalismen. Denna svaghet hos den tyska förbundsstaten gäller än mer för Europeiska unionen. Det är tesen i en grundläggande uppsats om den vertikala sammanflätningens ”fälla” (Scharpf 1985).

Utvecklingen sedan dess och särskilt efter 2008, karaktäriserar Scharpf som en gradvis inträdande ”kollaps” för idén om en opolitisk förvaltningsunion och rättsgemenskap. Närarbetslösheten och bristen på tillförsikt uppnått nuvarande storleksordning, blir en generell förlitan på unionsmakten allt svårare att övertygande förmedla till väljarna, hävdar han. Själva idén om en

intermediär legitimering – att unionsrätten inte har någon egen demokratisk förankring utan legitimeras av den nationella demokratin – befinner sig i farozonen. De starka tendenser till misstro gentemot såväl demokratin som kapitalismen och de bedömningar som görs av internationella sammanslutningar, som vi nu ser i många medlemsländer, är uttryck för att det förhåller sig på det sättet (Scharpf 2012,2013).

Vad Fritz Scharpf alltifrån 1985 till 2013 hävdar framträder i tydliggörande relief, om vi jämför med vad Friedrich Hayek i en artikel redan 1939 framhåller som poängen med flernivåsystem. Det som för Scharpf är möjligheten till ”problemlösning” är för Hayek risken för ”socialism”. Den ekonomiska liberalismen är enligt Hayeks mening det primära. Problemlösning i den scharpfiska meningen måste motverkas. Federala arrangemang gjorde det möjligt att kompensera för att rösträtten efter första världskriget gjordes allmän och lika för alla medborgare. Med hjälp av förbundsstatliga arrangemang gick det enligt Hayeks analys 1939 att undgå politik beslutad med enkel majoritet på en enda beslutsnivå.

Det för Hayek centrala är att de marknadsekonomiska rättigheterna säkras på den federala nivån. Viljan till problemlösning kan med fördel hänvisas till den nationella nivån. Om marknadsreglerna fastställs federalt reducerar detta möjligheterna att genom alltför höga skatter hämma de välståndsbildande krafterna. En förbundsstatsliknande lösning gynnar med andra ord inte bara freden och effektiviteten. Därtill kommer att den motverkar vad Hayek kallar ”socialism”. Demokratiskt beslutad utjämning mellan samhällsklasser, levnadsåldrar och landsdelar blir svårare. Inom ramen för en förbundsstat måste centralregeringen begränsa sig. Annars möter den ett växande motstånd från de många olika grupper och nationaliteter, som förbundsstaten innesluter (Hayek [1939] 1949: 264 f).

Scharpf och Hayek har med andra ord samma verklighetsuppfattning. Vad som skiljer är deras olika syn på om den politiska eller den ekonomiska liberalismen är det primära. För Scharpf är det han kallar ”problemlösning” en praktisk förutsättning för att den politiska liberalismen skall återskapa betingelserna för sin egen överlevnad. För Hayek är den ekonomiska liberalismen huvudsaken. Den politiska liberalismen måste begränsas. Allmän rösträtt och politisk frihet får inte föranleda någon socialt motiverad problemlösning. Annars riskerar det han kallar ”socialism” att ta överhanden.

2.4 Legitim opposition

Den politiska liberalismens andra grundtanke är legitim opposition. Idén tar sig olika uttryck beroende på om regeringssättet är parlamentarism, samlingsregering eller presidentstyre (Brusewitz 1923). Men vare sig den verkställande makten är att betrakta som ett utskott från parlamentet, alla partier ingår i regeringen eller statschefen själv utser regeringen, är poängen åtskillnad mellan procedur och innehåll.

Resultatet av den förda politiken förutsätts enligt idén om legitim opposition bli bättre om de som sitter vid makten anser att även andra politiska uppfattningar och maktpretendenter är principiellt berättigade. Opposition tolkas med andra ord inte som riktad mot systemet (Kirchheimer 1957, Mair 2007) på det sätt som sker inom vår europeiska union, när kritiker stämplas som "euroskeptiker". Legitim opposition och växling vid makten kan av principiella skäl inte förekomma inom en så uppfattad union. Det följer av att denna primärt tolkas som en opolitisk förvaltnings- och rättsgemenskap och inte som en sammanslutning av öppet erkända skillnader i fråga om politiska idéer och intressen.

Föreställningen om legitim opposition sätter däremot sin prägel på medlemsländerna. Med jämna mellanrum tar väljarna ställning till utmejslade alternativ. Dessa är olika med avseende på såväl innehåll som maktpretendenter. Kampen står i huvudsak mellan vänster och höger. På grund av den inbördes konkurrensen och att partierna förutsätter att det kommer att ordnas allmänna val också i framtiden, präglas det politiska umgänget av såväl strid som samhörighet. Partier med maktanspråk försöker tydliggöra skillnaderna. Samtidigt anpassar de sig till varandra för att övertyga marginalväljare. Legitim opposition har som allmän förutsättning yttrandefrihet och föreningsfrihet. Genom att dessa friheter inte bara finns på pappret utan även utnyttjas, stimuleras debatten och artikuleras motstående idéer och intressen.

Inom varje medlemsland har denna andra aspekt av den politiska liberalismen med tiden hunnit befästas. Legitim opposition anses vara vad som karaktäriserar modern politik. Så är inte fallet vad gäller unionsprojektet. Huruvida och på vilket sätt skilda idéer, intressen och maktpretendenter skall erkännas som berättigade utgör ett plågsamt och ständigt närvarande problem för europeiskt beslutad lagstiftning och överföring av resurser.

Vad gäller denna specifikt europeiska problematik präglas tänkandet av tre möjliga lösningar (Gustavsson 2009 a: 37-48, 2013: 126-132). Grundläggande för alla tre är den svårighet, som följer av att motsättningen mellan höger och vänster i den horisontella dimensionen är av ett annat slag än motsättningen mellan medgörlighet och motspänstighet i den vertikala.

Den första lösningen är den teknokratiska idén om att den ekonomiska liberalismen måste tillämpas opolitiskt för att alls kunna appliceras. Varje möjlighet till växling vid makten på europeisk nivå är principiellt utesluten. Rättesnöret kan inte vara ansvarsutkrävande och främjande av alternativ. Tvärtom måste aktörerna för att kunna upprätthålla systemet *undvika* såväl demokratiskt ansvar som av partier företrädda alternativa möjligheter. Skälet bakom denna avvisande uppfattning är en övertygelse om att idén om legitim opposition skymmer blicken för det allmänna bästa samt att en tillämpning av denna princip alltför mycket höjer konfliktnivån. Så sker genom att sociala och ekonomiska motsättningar politiseras.

Den andra lösningen är att *bejaka* vad som tillämpas nationellt samt praktisera detta även vertikalt. Teorin om demokratin som överideologi bör användas även på den europeiska nivån. Med medlemsländerna som förebilder bör också unionsprojektet präglas av parlamentarism, hävdar exempelvis Jürgen Habermas och Ulrich Beck. De förespråkar ett avgörande språng. Problemet kan bara lösas genom att ett alleuropeiskt partisystem i stället för medlemsländernas regeringar utgör grunden för den europeiska makten att lagstifta och budgetera. Efter en alleuropeisk folkomröstning tänker de sig att Europaparlamentet beslutar om en alleuropeisk författning, ger sig själv beskattningsrätt samt låter den egna politiska sammansättningen utgöra grund för kommissionens förvandling till en alleuropeisk regering.

Den tredje lösningen, slutligen, omfattas av dem som i likhet med mig önskar *varna*. Vi menar att det rör sig om en balansgång på en mycket smal knivsegg. Dels riskerar den teknokratiska bedömningen av vad som är "rätt" politik att framkalla storskalig populism. Om vi har kvar systemet med allmän rösträtt och våra förtroendevalda inte utmejslar några alternativ, bereds marken för det slags politiker som säger sig förstå det "sanna" folkets "sanna" behov. Dels riskerar våra förtroendevalda detsamma, om de vågar ta det stora språnget. Också det kaos, som kan tänkas följa av en grundläggande förändring, öppnar för mobilisering av missnöje på vägnar av det "sanna"

folket. Det är lätt att föreställa sig hur missnöjespolitiker av skilda slag kan tänkas vända sin vrede inte bara mot eliterna utan också mot minoriteter, som enligt den populistiska grundformeln inte anses höra till det "sanna" folket (Mair 2007, Müller 2012).

Inte bara den hårdfört teknokratiska utan också den radikalt demokratiserande linjen kan med andra ord alltför lätt leda till en politisk strukturering utifrån något annat än den *sakpolitiska* skillnaden mellan höger och vänster. I bägge fallen kan intresset i stället komma att riktas mot den *författningpolitiska* frågan om med vilken rätt andra medlemsländers medborgare skall tillåtas inverka på "vår" lagstiftning och "vår" budget. Såväl teknokrater som utopiskt sinnade anhängare av det stora språnget underskattar sprängkraften i motsättningar, som gäller något annat än höger och vänster. Båda grupperna bortser från att konflikter som är konventionellt strukturerade i termer av höger och vänster möjliggör kompromisser. Politiska strider, som gäller förhållandet mellan "oss" och "dem", bygger lättare upp explosiva spänningar.

Av vad vi hittills har sett av det alternativa konflikt- mönstret rör det sig om krafter, som partier har svårt att hantera. En aktuell avhandling (von Sydow 2013) bygger på data från fjorton unionsländer. Den enda opposition som förekommer är av det slag, som vänder sig mot unionen som sådan. Det teknokratiska sättet att resonera har medfört faktisk samregering vad gäller unionsprojektet inom varje land för sig. Baksidan av samma mynt är förekomsten av en "euroskeptisk" opposition, som de "ansvarstagande" partierna anser vara illegitim.

Den efter 2009 introducerade och för flertalet unionsländer kännbara åtstramningspolitiken har av allt att döma ytterligare bidragit till en utveckling i den riktningen. Unionsfrågorna är i dag föremål för ett mycket större intresse än tidigare i den löpande nyhetsrapporteringen. För medborgarna blir det med tiden förmodligen allt svårare att positivt acceptera den växande arbetslösheten som en av orubbligt "naturvetenskapliga" lagar framkallad tidsomständighet, inför vilken den politiska liberalismen har att kapitulera. Som konsekvens av ett sådant sätt att framställa saken blir grogrunden för "euroskeptisk" opposition alltmera gynnsam.

Av regeringssidan accepterad vertikal opposition i termer av medgörlighet och motspänstighet lyser enligt Göran von Sydows avhandling med sin frånvaro. Det av mig gjorda antagandet om att undvika, bejaka och varna är alternativen stämmer tydligen. Teorin om att det bara finns en enda lösning provocerar till "euroskepticism". En tillämpning av idén om det stora språnget understryker visserligen på det retoriska planet vikten av legitim opposition men skjuter i praktiken frågan på framtiden. Problemet är störst för oss som manar till försiktighet. Vi ser att opposition inte anses berättigad men fruktar samtidigt oförutsebara följder av att lösa problemet genom att "fly framåt", vad som på franska omtalas som "fuite en avant" (Gauchet 2004: 50) och på tyska "Flucht nach vorn" (Streeck 2013: 244).

Skillnaden mellan å ena sidan höger och vänster och å andra sidan medgörlighet och motspänstighet är central. Intuitivt har både politiker, jurister, tjänstemän och professionella betraktare detta klart för sig. Men synpunkten utvecklas inte tillräckligt energiskt för att den skall märkas i valrörelser och politisk nyhetsrapportering.

För den teknokratiskt sinnade är opposition irrelevant och illegitim. Ekonomer, jurister och statsvetare bör naturligtvis på akademiskt sätt pröva ståndpunkter och argument. Men debatten experter emellan måste förbli opolitisk. Det följer av att teknokraten tolkar sammanslutningen som en opolitisk förvaltningsunion och rättsgemenskap, för vars skötsel skilda politiska idéer och intressen inte bör tillåtas ha någon betydelse.

Anhängarna av det stora språnget önskar heller inga politiskt artikulerade invändningar mot sin uppfattning. Däremot är de varma anhängare av legitim opposition *efter* det att unionen har kommit att präglas av legitima motsättningar av samma slag som i medlemsländerna.

Vi som manar till försiktighet längs den tredje linjen, slutligen, önskar varna inte bara för den teknokratiska metoden utan också för att försöka uppnå parlamentarism eller presidentstyre genom ett avgörande språng. Efter 2008 har det blivit en ännu mer otacksam uppgift att mana till försiktighet. Det gick lättare så länge förvaltningsunionen och rättsgemenskapen inte förknippades med någon nämnvärd fördelningspolitisk inverkan.

Så är det inte längre. Beslut om borgensåtaganden och finanspolitisk disciplin påverkar alldeles uppenbart fördelningen både inom och mellan länderna. Inte bara de som förespråkar en hårdare teknokratisk regim och det stora språnget utan också mer försiktiga bedömare karakteriserar situationen med uttryck som existentiell kris (Menéndez 2013, Somek 2013) och undantagstillstånd (White 2013, Wilkinson 2013). Vad finns i dag att tillägga för den som vill varna för en alltför äventyrlig dristighet?

Idén om det stora språnget är och förblir en utopisk förhoppning, menar jag. Inom överskådlig tid och utan oerhörda risker låter sig något sådant inte åstadkommas. Det gäller oavsett om den livgivande utopin är parlamentarism eller presidentstyre. Oavsett vilket kräver legitim opposition ett vertikalt integrerat *partisystem*.

Ett sådant låter sig inte utan vidare stampas ur marken. Inom varje land tog det i flertalet fall mer än hundra år att åstadkomma ett växelspel mellan stabilt legitima partier, som förmådde integrera önskemål och behov från alla landsdelar och samhällsgrupper. Rimligen kommer det inte att gå snabbare, om avsikten är att alleuropeiskt integrera partierna. Jag tänker då på hur olika medlemsländerna faktiskt är med avseende på institutionell förhistoria och faktisk levnadsstandard (Hall & Soskice 2001, Höpner & Schäfer 2012 b, Höpner 2013).

Att idén om legitim opposition är utopisk är emellertid inte detsamma som att den politiska liberalismen saknar praktisk betydelse. Tvärtom är det motsatsen som jag önskar framhålla. Antagligen dröjer det innan den nuvarande krisen är överstånden. Vad som under mellantiden inte får inträffa är att det uteblivna stora språnget tillåts undergräva respekten för principerna om förutsebarhet, yttrandefrihet och föreningsfrihet.

Teknokratiska önskemål om att kunna regera genom dekret, uppskjuta val, styra massmedia och inskränka fackliga rättigheter är långtifrån några otänkbara företeelser i en situation som deklarerats vara ett undantagstillstånd. Sådant måste bekämpas och förebyggas. Det kräver att politiker och opinionsbildare skiljer mellan politisk och ekonomisk liberalism samt att detta sker *trots att* någon legitim maktväxling på europeisk nivå inte omedelbart är för handen.

2.5 Legitim protektionism

Politisk liberalism kräver därutöver något som är vare sig problemlösningsförmåga och legitim opposition. Vad jag syftar på är vad jag vill kalla legitim protektionism och som är den tredje grundläggande komponenten.

Inom den ekonomiska liberalismens föreställningsvärld betecknar ordet protektionism begränsningar, som är ägnade att skydda ett lands egna näringar mot konkurrens från industriellt mer framskridna länder. Inom den politiska liberalismen, däremot, hör ordet hemma i en grundanalys, som går ut på att det finns saker och ting vilka är oförytterliga i betydelsen naturliga, otvivelaktiga och odiskutabla. För individer upprättar den politiske liberalen en katalog av rättigheter som inte får kränkas. Liberalt konstituerade nationalstater kräver på motsvarande sätt inom ramen för en större enhet skydd för intressen, som måste värnas oberoende av övriga medlemsländers intresse av ”styrning”.

För en del politiska liberaler är en sådan rätt till nationellt självbestämmande ”naturlig”. Andra motiverar denna rätt med vad som krävs för att inte framkalla storskalig populism. Oavsett hur självbestämmandet motiveras, är poängen att företrädarna för den renodlat ekonomiska liberalismen inte får kräva *fullt* genomslag för principen frihandel och marknad. Ty den politiska liberalismen måste kunna återskapa betingelserna för sin egen överlevnad. Inte bara individer utan också medlemsländer behöver skyddas mot en urskillningslös tillämpning av principen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbete.

Martin Höpner och Armin Schäfer argumenterar intressant längs denna linje. De framhåller två förutsättningar för att skapa och återskapa förtroendet för den demokratiska kapitalismen. Det ena är hur olika unionens medlemsländer faktiskt är med hänsyn till ekonomisk styrka och nationell förhistoria (Höpner & Schäfer 2012 b, 2013). Det andra är en praktisk slutsats, som följer av denna insikt. Om unionsprojektet inte skall falla samman, är det viktigt att skilja mellan *marknadsskapande* och *icke-diskriminering* (Höpner & Schäfer 2010, 2012 a).

En vilja till marknadsskapande är från den politiska liberalismens synpunkt en mycket starkare stridssignal än en tolkning av unionsrätten, som går ut på

att denna skall vara godtyckesminimerande. Enligt den senare linjen behöver unionsrätten och övervakningen av ländernas budgetpolitik inte motsätta sig offentligt organiserade skolor, sjukhus och inte heller nationella system för social försäkring och regler på arbetsmarknaden. Vad som krävs behöver ”bara” vara att berörda medborgare behandlas utan åtskillnad med avseende på härkomst, klass, kön och religion.

Så tolkad kan den politiska liberalismen effektivt motväga den ekonomiska liberalismen och därmed lägga grunden för en förbundsstatsliknande samlevnadsformel, av vilken framgår vad som är europeiska och vad som är medlemsstatliga angelägenheter. Generalklausulen om fri rörlighet för kapital, varor, tjänster och arbete tolkas då inte som ett konsekvent tillämpat rättesnöre för alla avgöranden. Den vertikala relationen får mindre karaktär av underordning än att vara en ständigt fortgående konstruktiv förhandling.

På motsvarande sätt som gäller inom varje land – där partierna är överens om proceduren men inte om innehållet – behöver länderna en vertikal samlevnadsformel. Förutsättningen är ”bara” att länderna tillämpar samma minimivillkor i fråga om icke-diskriminering. Val av regeringssätt, regler på arbetsmarknaden och socialpolitiskt system kan då vara olika, vilket är ägnat att gynna tilltron till unionsprojektet och politiskt hålla samman medlemsländerna.

Den praktiskt intressanta frågan blir vilka samhällseliga angelägenheter, som skall undantas från tillämpning av generalklausulen om fri rörlighet, gemensam banklagstiftning, övervakning av nationella budgetar och vad det nu kan vara. Det är förstås ingen lätt besvarad fråga. Men det är inte illa om en sådan rätt till inbördes variation *alls* anses föreligga.

Idén om att den politiska liberalismen också innefattar ett moment av protektionism ansluter till det påpekande om två parallellt löpande integrativa processer, som Gunnar Myrdal gör i sin bok om världsekonomin (Myrdal 1956). Vad han där skriver har under senare tid tilldragit statsvetenskapligt intresse (Jones 2003). Skälet är att Myrdals synpunkt antyder en fruktbar – i betydelsen dynamiskt verksam – spänning mellan å ena sidan federalt samgående och å andra sidan nationellt vaktslående om uppnådda landvinningar.

Två integrerande processer försiggår samtidigt, framhåller Myrdal. Båda är lika angelägna. Å ena sidan pågår inom länderna en strävan att öka livschanserna, förenhetliga lönesättningen och möjliggöra för samtliga medborgare att fritt välja yrke, samlevnadsform och bostadsort. Det sker genom demokratiskt framdrivna och upprätthållna välfärdsstater och marknader. Å andra sidan görs de nationella marknaderna (men inte annat än på mycket lång sikt också välfärdsregimerna) mer och mer enhetliga genom internationellt samgående.

Poängen är att dessa båda parallella rörelser inte utan vidare harmonierar. Politiskt är konsten att ta fasta på det gemensamma intresset av högre levnadsstandard och större valmöjligheter. ”Hela rörelsen mot internationell integration efter dessa linjer måste motiveras positivt med hänvisning till den mera omfattande gemenskapen av intressen och strävanden, inte negativt med önskan att bryta ned försvaret för den nationella integrationen” (Myrdal 1956: 77).

Det var länge sedan Myrdal gjorde detta påpekande. Samtidigt är det påfallande hur politiskt fruktbart denne brett resonerande samhällsforskare ställer problemet. För snart sextio år sedan pekade han på nödvändigheten av att – för att säkerställa att den politiska liberalismen undan för undan återskapas – beskriva förhållandet mellan de båda integrationsprocesserna som en dynamisk och kumulativt verkande förhandling. Enligt denna syn på saken är motsatsen ett statiskt och oreflekterat genomförande av vad unionsorganen teknokratiskt påbjuder. Följden blir en växande alienation i stället för att länderna kommer varandra närmare.

2.6 Pudelns kärna

Om motsättningar skall kunna övervinnas inte bara horisontellt utan även vertikalt, räcker det inte att urskillningslöst anamma vad den ekonomiska liberalismen har att säga om marknad och frihandel. Problemlösningsförmåga, legitim opposition och legitim protektionism behöver också beaktas.

Den horisontella striden mellan höger och vänster är inte det enda viktiga, om förtroendet för unionsprojektet fortgående skall kunna återerövas. Av betydelse är också motsättningen mellan medgörlighet och motspänstighet. Svårigheterna i båda dimensionerna måste *samtidigt* kunna bemästras.

Eftersom den politiska liberalismen europapolitiskt är försummad, har jag här koncentrerat uppmärksamheten till denna andra sida av frihetsläran och förhållandet mellan den horisontella och den vertikala dimensionen.

Varken problemlösningsförmåga, legitim opposition eller legitim protektionism behöver eftersättas, för att de båda övriga grundvärdena skall kunna tillgodoses. Sätillvida skiljer sig min bedömning från vad Jon Elster och Dani Rodrik hävdar, när de på motsvarande sätt uttalar sig om vad som har betydelse för att kunna ”rädda” den demokratiska kapitalismen.

Elster räknar med att demokrati, konstitutionalism och effektivitet tillsammans utgör ett olösligt trilemma. Inget av dessa tre grundvärden kan maximeras, argumenterar han, utan att det går ut över något av de båda övriga. Aktörerna har att välja mellan att göra eftergifter i fråga om deltagande, rättssäkerhet eller effektivitet (Elster 1988: 1 ff).

Rodrik framställer på motsvarande sätt globalisering, demokrati och självbestämmande som ett olösligt trilemma. Inget av dessa tre mål kan till fullo förverkligas, hävdar han, med mindre att något av de båda andra får stå tillbaka. Aktörerna har att välja mellan att begränsa globaliseringen, ansvarsutkrävandet eller bestämmanderätten (Rodrik 2011: 200 ff).

Båda dessa försök att genom ett omöjlighetsteorem belysa de spänningar som finns inbyggda i den demokratiska kapitalismen är klargörande. Från dynamisk synpunkt är det ändå något som i bägge fallen lyser med sin frånvaro. Det är ett svar på frågan om vad som fordras för att på ett vardagligt plan lyckas bemästra respektive trilemma. Elster och Rodrik klargör vad deras båda tredelade målkonflikter innebär. Men de säger inget om vad som krävs för att praktiskt överbrygga vad som är teoretiskt oförenligt.

Mitt antagande om tre inbördes *förenliga* grundelement leder oss i det avseendet närmare pudelns kärna. Enligt min mening är kärnpunkten en förmåga att kombinera pragmatisk och principiell medvetenhet. Det gäller att ha blick för såväl teoretiska alternativ som vad som låter sig genomföras på kortare och längre sikt. På så sätt går det att överbrygga motsättningar och omöjligheter. Utan en sådan förmåga kan en kombination av politisk och ekonomisk liberalism inte göras självförstärkande.

Mitt sätt att ställa problemet påverkas förvisso av hur Elster och Rodrik beskriver inbyggda motsättningar. Men vad lösningen beträffar ansluter jag mig snarare till vad Sheri Berman och Jan-Werner Müller hävdar. De försöker besvara frågan om varför demokratin kom att befästas under decennierna efter 1945 som konsekvens av det socialdemokratiska (Berman 2006: 200-218) och katolska (Müller 2011: 132-143) omtänkandet. Minsta gemensamma nämnaren är i båda fallen förmåga att analytiskt klargöra synergieffekter. Bara därigenom går det att överbrygga målkonflikter i stället för att fatalistiskt postulera sådana som olösliga.

För att anknyta till rubriken på detta idépapper är det inte bara angeläget att överväga olika institutionella arrangemang. Den sortens analys är förvisso angelägen. Men ekonomiska och juridiska bedömningar gagnar föga om problematiken inte också bearbetas politiskt. Orden ”politik” och ”förtroende” betecknar för mig ingen restpost av irrationalitet i en tillvaro styrd av teknokratiska överväganden. Pudelns kärna är politik som det möjligas konst. Svårigheter måste i praktiken hanteras *trots* vad olika omöjlighetsteorem anger som olösligt.

Sammanfattningsvis behöver dagens och framtidens förtroendevalda och opinionsbildare förena tre insikter, som 1900-talets europeiska erfarenheter förmedlar.

Den *första* är att det inte blir mycket av med förtroendet om union och medlemsländer inte förmår garantera fred, sysselsättning och penningvärde. Demokratisk kapitalism förblir ett akademiskt seminarium om kombinationen av politisk och ekonomisk liberalism inte förmår uppvisa någon problemlösningsförmåga.

Den *andra* är att det inte blir mycket av med förtroendet om yttrandefriheten och föreningsfriheten sätts ur spel och regeringarna tvingas regera på dekret och anser sig tvungna att undvika folkomröstningar och allmänna val. Legitim opposition ordnad genom regelrätt parlamentarism eller presidentstyre är på kort sikt en orealistisk tanke vad gäller den vertikala dimensionen. Allt som kan begäras är ännu så länge ”bara”, att enskilda medborgare och organiserade intressen ”tillåts” ifrågasätta. Att yttrandefriheten och föreningsfriheten faktiskt utnyttjas utgör ett förstadium till legitim opposition även partipolitiskt.

För det *tredje* och slutligen blir det inte mycket av med förtroendet om aktörerna inte förmår etablera en formel för vad jag vill kalla legitim protektionism. På motsvarande sätt som legitim opposition växer fram som en dynamisk och produktiv samlevnadsformel horisontellt inom varje medlemsland behöver det etableras en motsvarande vertikal samlevnadsformel. Det måste kunna vara legitimt att inom rimliga gränser vilja ha olika statsskick liksom skilda system för social försäkring, arbetsmarknadsreglering, utbildning, kulturella ambitioner, sjukvård och omsorg i livets olika skeden.

Att vilja bejaka såväl den politiska som den ekonomiska liberalismen är av allt att döma de flesta européers grundinställning. Om det förhåller sig på det sättet är det mycket som återstår att göra. Särskilt gäller det att precisera innebörden av legitim protektionism. Utan att även detta tredje krav politiskt bearbetas, kommer förtroendet för unionsprojektet inte att vara vad det behöver vara för att effektivt kunna motverka auktoritära och populistiska tendenser.

2.7 Sverige är inget undantag

För att ännu en gång upprepa min huvudsynpunkt skulle debatten vinna på att inte bara uppmärksamma kraven på frihandel och fri rörlighet utan även fästa avseende vid kraven på problemlösningsförmåga, legitim opposition och legitim protektionism. Europeiska opinionsbildare och forskare uppehåller sig alltför litet vid spänningen mellan politisk och ekonomisk liberalism. Den svenska debatten är inget undantag.

När motsatsen hävdas – att den svenska europadebatten är provinsial – är detta uttryck för en missriktad självkritik. Inför folkomröstningarna 1994 och 2003 var det vanligt att beskärma sig över sina motståndares europapolitiska efterblivenhet. Detta slags argumentation troddes göra starkare intryck än att koncentrera uppmärksamheten till sakfrågan. Efter 2008 fungerar inte längre den sortens anklagelser. Verkligheten gör sig alltför tydligt påmind för att det skall räcka att uttala sig nedsättande om dem som gör andra bedömningar än man själv. Bilden av vad som händer inom unionen som helhet har med tiden blivit alltmer gemensam. Frågan är till vilka praktiska slutsatser denna gemensamma verklighetsuppfattning berättigar.

Låt mig avsluta med några ord om vad jag menar, att de svenska politiska partierna bör göra för att förtroendet skall växa i stället för att ytterligare

förflyktigas. Det rör sig om tre punkter i linje med min genomgång av den politiska liberalismens grundbegrepp.

Beträffande problemlösningsförmåga framstår det som en första rangens folkbildande uppgift att underbyggt argumentera för att större arbetslöshet, lägre levnadsstandard och ännu mera växande klyftor skulle ha blivit följden om svenska folket 1994 hade valt att rösta för den norska lösningen. Det är förmodligen ingen oöverstigligt svår uppgift att kontrafaktiskt hävda att Sverige i dag löser sina problem bättre än vad vi skulle ha gjort med enbart EES-avtalet som juridisk grund. Samtidigt är det påfallande att någon sådan argumentering aldrig återfinns i det som våra ledande politiker skriver och säger. Om förtroendet fortsätter att sjunka, blir det enligt min mening alltmer angeläget att klargöra skälen för vad ”alla” anser vara självklart.

Vad legitim opposition anbelangar vore det enligt min mening alltför utopiskt att engagera sig för parlamentarism eller presidentstyre på europeisk nivå. Samtidigt får det bästa inte blir det godas fiende. Som ett minimum finner jag det angeläget att de politiska partierna inhemskt motverkar rådande starka tendens till samlingsregering i unionsfrågor. Samspelet mellan regering och opposition bör vara utmejslande och inte som hittills i huvudsak döljande av politiska skillnader (Gustavsson 2009b: 38-49). Antagandet om att Sverige efter 1995 ingår i en från värderingssynpunkt neutral förvaltningsunion och rättsgemenskap ter sig med åren allt mindre övertygande. Partierna behöver kunna klargöra sin politiska tolkning – horisontellt och vertikalt – också av unionsfrågor. Annars omöjliggör de på längre sikt framväxten av ett grundmurat förtroende för unionsprojektet.

Slutligen har vi frågan om legitim protektionism. Hur den delen av den politiska liberalismen hanteras tror jag kommer att visa sig avgörande för om förtroendet kan utvecklas positivt. Partierna behöver precisera sin analys och kommunicera denna till väljare, sympatisörer och medlemmar. Med stöd av vilken tolkning av den vertikala relationen önskar de hävda sina synpunkter på den förda politiken? Det är den proceduriella frågan. Innehållsligt behöver väljare, sympatisörer och medlemmar dess- utom få veta vilka delar av den svenska modellen som partierna önskar skydda gentemot generalklausulen och den mer närgångna styrning av finanspolitiken och banklagstiftningen som kommissionen och Europeiska rådet förutskickar.

Vad proceduren beträffar aktualiseras tolkningen av artikel 4 i Lissabonfördraget. Unionen skall, heter det med en noggrant utmejslad formulering, ”respektera [min kursivering] medlemsländernas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret.” Längre fram i samma artikel utvecklas principen om ”lojalt samarbete” [min kursivering]. Enligt detta kompletterande rättesnöre skall unionen och medlemsstaterna ”respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.”

Närmare bestämt och som förväntat finns i den principiella debatten två grundinställningar när det gäller tolkningen av vad som bör menas med ”respekt” och ”lojalt samarbete”. Enligt den första av dessa är problemet en fråga om *genomförande*. Det finns en europeisk rätt som i sina huvuddrag är genomtänkt. Uppgiften är att tvinga igenom denna under ned-kämpande av okunniga domstolar, myndigheter och lagstiftare i medlemsländerna. Enligt denna syn på saken gäller det att tillintetgöra vad som i nedsättande ordalag omtalas som protektionism.

Enligt den andra grundinställningen utvecklas unionsrätten genom en ständigt fortgående konstruktiv *förhandling* mellan unionens domstolar, myndigheter och lagstiftare å ena sidan och ländernas motsvarande instanser å den andra. Vad som är gemensam rätt avgörs av argumentationens kvalitet och de reella maktförhållandena. Grundlagar och statsskick är styrkebälten i kraftmätningen. Stärkande lagprövning är vad unionsprojektet förutsätter och vad en framtida svensk grundlagsöversyn följaktligen bör överväga.

Av allt att döma var det ett allvarligt förbiseende som partierna gjorde sig skyldiga till inom ramen för 2010 års översyn av regeringsformen. Jag syftar på att de ansåg det vara obefogat att likställa unionsrätten med inhemskt tillkomna föreskrifter. Följden blev att myndigheter och domstolar inte har rätt och skyldighet att normpröva unionsrätten gentemot våra svenska grundlagar. De får bara ifrågasätta vad regering och riksdag har beslutat. Unionsrätten är friskriven. Ju mer av motsättningar i den vertikala dimensionen som kan förväntas, desto viktigare blir att detta förbiseende justeras. Det behöver partierna göra om de önskar att tolkningen av ”respekt” och ”lojalt samarbete” skall vara förhandling och inte okritisk tillämpning oavsett hållbarheten av nationellt hävdade synpunkter (Gustavsson 2011: 364-372).

Ännu viktigare än den formella sidan av saken är emellertid, att partierna tar ställning till vad de innehållsligt önskar skydda gentemot en urskillningslös unionspolitik. Vad är att betrakta som oeftergivliga intressen, vilka i en anda av ömsesidig respekt och lojalt samarbete inte kan eftersättas, om den politiska liberalismen skall kunna reproduceras? Jag föreställer mig att de centrala punkterna är yttrandefriheten, partssystemet på arbetsmarknaden och den generella välfärdspolitiken. Men också andra och mer specificerade punkter kan tänkas höra hemma på sådana listor. Poängen är inte exakt vilka punkter partiernas olika listor omfattar utan att partierna alls bekymrar sig om hur deras respektive listor bör vara utformade.

Referenser

- Beck, Ulrich (2013), *Das deutsche Europa – neue Machtlandschaften im Zeichen der Krise*, Berlin: Suhrkamp.
- Berman, Sheri (2006), *The primacy of politics – social democracy and the making of Europe's twentieth century*, Cambridge University Press.
- Bickerton, Christopher J. (2012), *European integration – from nation-states to member states*, Oxford University Press.
- Blyth, Mark (2013), *Austerity – a dangerous idea*, Oxford University Press.
- Brusewitz, Axel (1923), ”Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen – några grundlinjer”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 26 (4):293-310.
- Crouch, Colin (2011), *The strange non-death of neoliberalism*, Cambridge: Polity.
- Elster, Jon (1988), ”Introduction”, pp. 1-17 in J. Elster & R. Slagstad, eds., *Constitutionalism and democracy*. Cambridge University Press.
- Gauchet, Marcel (2004), ”Le problème Européen”, *Le débat*, 129: 50-66.
- Gauchet, Marcel (2010), *À l'épreuve des totalitarismes, 1914-1974*, Paris: Gallimard.
- Gustavsson, Sverker (2009 a), ”Putting limits on accountability avoidance”, pp. 35-50 in S. Gustavsson, C. Karlsson & T. Persson, eds., *The illusion of accountability in the European Union*. London: Routledge.
- Gustavsson, Sverker (2009 b), ”Varför blandad författning?”, s. 36-50 i M. Anthonsen & S. J. Jagers, red., *Rätt grönt – vänbok till Lennart J. Lundqvist*, Göteborg: University of Gothenburg (= Göteborg studies in politics, 120).
- Gustavsson, Sverker (2010), ”Politisk och ekonomisk liberalism”, s. 9-33 i T. Brunius, red., *Forskning över gränserna – tolv studier*. Uppsala: Wikströms (= Skrifter utgivna av Föreningen för filosofi och specialvetenskap, 17).
- Gustavsson, Sverker (2011), ”Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 113 (3): 351-374.
- Gustavsson, Sverker (2013), ”Intertwined sovereignties and the problem of legitimate opposition in the European Union” pp. 121-140 in P. Sevastik, ed., *Some aspects of sovereignty*. Leiden: Brill [under utgivning].
- Habermas, Jürgen (2011), *Europas författning – en essä*, Stockholm: Ersatz.

- Hall, Peter A. & David Soskice (2001), "An introduction to varieties of capitalism", pp. 1-68 in P.A. Hall & D. Soskice, eds., *Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. [1939] (1949), "The economic conditions of interstate federalism", pp. 255-272 in F. A. Hayek, *Individualism and economic order*, London: Routledge.
- Höpner, Martin (2013), "Soziale Demokratie? Die politökonomische Heterogenität Europas als Determinante des demokratischen und sozialen Potenzials der Europäischen Union", S. 69-89 in J. Bast & F. Rödl, Hrsg., *Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag (= *Europarecht*, Beiheft 1/2013).
- Höpner, Martin & Armin Schäfer (2010), "A new phase of European integration – organized capitalisms in post-Ricardian Europe", *West European Politics*, 33 (2): 344-368.
- Höpner, Martin & Armin Schäfer (2012 a), "Embedded-ness and regional integration – waiting for Polanyi in a Hayekian setting", *International Organization*, 66 (3): 429-455.
- Höpner, Martin & Armin Schäfer (2012 b), *Integration among unequals – how the heterogeneity of European varieties of capitalism shapes the social and democratic potential of the EU*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion paper series, 12/5.
- Jansson, Jan-Magnus (1952), *Frihet och jämlikhet – en studie över den politiska demokratin*, Helsingfors: Söderström.
- Jones, Erik (2003), "Idiosyncrasy and integration – suggestions from comparative political economy", *Journal of European Public Policy*, 10 (1): 140-158.
- Kirchheimer, Otto (1957), "The waning of opposition in parliamentary regimes", *Social Research*, 24 (2): 127-156.
- Lindseth, Peter L. (2010), *Power and legitimacy – reconciling Europe and the nation-state*, Oxford University Press.
- Mair, Peter (2007), "Political opposition and the European Union", *Government and Opposition*, 42 (1): 1-17.
- Menéndez, Agustín José (2013), "The existential crisis of the European Union", *German Law Journal*, 14 (5): 453-526.
- Milward, Alan S. (1992), *The European rescue of the nation-state*, London: Routledge.

- Müller, Jan-Werner (2011), *Contesting democracy – political ideas in twentieth-century Europe*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Müller, Jan-Werner (2012), "Wir! Sind! Das! Volk!", *Die Zeit*, 19. April.
- Myrdal, Gunnar (1956), *Världsekonomin*, Stockholm: Tidens förlag.
- Nycander, Svante (2009), *Liberalismens idéhistoria – frihet och modernitet*, Stockholm: SNS förlag.
- Rodrik, Dani (2011), *The globalization paradox – why global markets, states, and democracy can't coexist*, Oxford University Press.
- Ross, Alf (1946), *Hvorfor Demokrati?* København: Munksgaard.
- Ruggie, John G. (1982), "International regimes, transactions and change – embedded liberalism in the postwar economic order", *International organization*, 36 (2): 379-415.
- Scharpf, Fritz W. (1985), "Die Politikverflechtungsfälle – Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4): 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (2012), *Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the euro crisis*, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion paper series, 12/6.
- Scharpf, Fritz W. (2013), "Monetary union, fiscal crisis and the disabling of democratic accountability", pp. 108-142 in A. Schäfer & W. Streeck, eds., *Politics in the age of austerity*, Cambridge: Polity Press.
- Somek, Alexander (2013), "What is political union?", *German Law Journal*, 14 (5): 561-580.
- Streeck, Wolfgang (2013), *Gekaufte Zeit – die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp.
- von Sydow, Göran (2013), *Politicizing Europe – patterns of party-based opposition to European integration*, Stockholm: Department of political science (= Stockholm studies in politics, 151).
- Tingsten, Herbert (1945), *Demokratiens problem*, Stockholm: Norstedts.
- White, Jonathan P (2013), "Emergency Europe", *Political Studies* [under utgivning].
- Wilkinson, Michael A. (2013), "The specter of authoritarian liberalism – reflections on the constitutional crisis of the European Union", *German Law Journal*, 14 (5): 527-560.

3 Sveriges inflytande i EU efter krisen

Av Magnus Jerneck

3.1 Inledning

Sveriges förhållande till den europeiska integrations- processen var i många decennier avvaktande och präglad av skepsis och distans.¹ När den socialdemokratiska regeringen under sommaren och hösten 1990 uttalade att man ville knyta Sverige betydligt tätare till den Europeiska gemenskapen väckte det därför stor uppmärksamhet. Skälen till omprövningen var flera. Frihandelsavtalet från 1973, som länge ansågs fullt tillräckligt – det gav alla de ekonomiska fördelarna utan att tvinga in Sverige i ett besvärande politiskt samarbete – ansågs ha spelat ut sin roll, den svenska ekonomiska politiken hade hamnat i en återvändsgränd och de geopolitiska förutsättningarna för den svenska neutralitetspolitiken hade i ett slag försvunnit med kalla krigets slut. Sverige var plötsligt berett att ta steget ut i Europa (Gustavsson 1998:170-187 och Gustavsson 2010:70-76.). Den svenska opinionen var dock inte förberedd. Den radikala omsvängningen av den svenska Europapolitiken krävde inte bara en partipolitisk förankring på bred front utan också en ordentlig analys av vad en anslutning till den blivande unionen skulle innebära för landet.

I den svit av EG-konsekvensutredningar som genomfördes fram till folkomröstningen 1994 diskuterades hur den inre marknaden skulle påverka ekonomin, och hur medlemskapet skulle inverka på grundlagen, landstingens och kommunernas framtida roll, den svenska välfärdspolitik och den aktiva svenska utrikespolitiken (Se t.ex. SOU 1993:14, 17; 1994:2, 6-8, 12). I ett något senare skede utreddes också särskilt Sveriges förhållande till EMU (SOU 1996:158). En helt central fråga var i vilken omfattning Sverige verkligen skulle kunna utöva något politiskt *inflytande* i unionen. Skulle man som litet land överhuvudtaget få gehör för sin politik? Kunde man räkna med nya villkor för demokratin? På vilka arenor skulle besluten tas och ansvaret utkrävas? Och hur skulle Sverige hantera de inskränkningar av den egna handlingsfriheten, som ett medlemskap oundvikligen skulle innebära? Det rörde sig trots allt om ett

¹ Sverige hade i flera decennier "suttit på balkongen" och betraktat den europeiska integrationsprocessen med både överseende och överlägsenhet. Jfr af Malmberg 1994.

svårhanterligt integrationsdilemma, där risken för marginalisering ställdes mot underordning och inflytande mot självständighet.

Sverige hade emellertid lång erfarenhet av internationellt samarbete och inträdet i EU ansågs inte innebära radikalt annorlunda omständigheter, även om arbetet där drevs fram av en för Sverige ny kombination av mellanstatliga och överstatliga beslutsprocesser inom ramen för en svårbedömd och komplex institutionell struktur.²

Centralt för diskussionen var idén om den s.k. suveränitetskalkylen (SOU 1994 12, s. 11), som tog sin utgångspunkt i spänningen mellan två olika dimensioner av makt: den över sig själv och den över andra. Genom att delta i en organisation kan man förlora delar av den egna makten, men samtidigt vinna inflytande över sin omgivning. Resonemanget baserades på observationen att staterna mer än någonsin tidigare var invävda i ömsesidiga beroenden, att internationaliseringen och transnationaliseringen, inte minst av kapitalet, urholkat staternas reella suveränitet, att de politiska problemen blivit mer gränsöverskridande och att de globala utmaningarna krävde allt mer avancerade internationella överenskommelser.

Utifrån ett demokratiperspektiv stod valet mellan att ha full beslutanderätt över ett minskande antal sakfrågor eller begränsad beslutanderätt inom ett växande antal politikområden. Sverige valde det senare och avstod därmed medvetet från det som på den tiden beskrevs som en isolationistisk strategi, som på sikt riskerade försvaga landet utan att för den skull göra det mindre omvärldsberoende. I suveränitetstermer gjorde man en åtskillnad mellan formell och reell suveränitet, en distinktion som handlade om förskjutningar i tolkningen av den nationella autonomin; i stället för att primärt betona frihetsdimensionen sattes handlingskapaciteten i centrum. I och med detta anslöt sig Sverige till doktrinen om förhandlad suveränitet. Vinsten med EU-medlemskapet låg i att Sveriges internationella makt skulle öka men också den egna beslutskraften - samarbetet innebar att man ”poolade” sina resurser med likasinnade stater.

² Bland annat i förhållande till EG-rättens ställning samt förekomsten av majoritetsröstning markeras hur EU skiljer sig från andra samarbeten.

Tillförsikten var stor. Konklusionen för Sveriges del var att den lilla staten i förhållande till sin storlek hade goda möjligheter att utöva inflytande i den europeiska integrationsprocessen utan att samtidigt behöva göra stora nationella eftergifter. Annorlunda uttryckt: Sveriges offensiva makt skulle öka kraftigt samtidigt som dess defensiva makt skulle minska i endast begränsad omfattning. Detta var inte bara en förhoppning utan också en norm för det svenska agerandet. Tanken var helt enkelt att svenska modeller och lösningar borde – och skulle – efterfrågas i Europa.

Hur har det gått? Bilden är sammansatt. Sverige har å ena sidan varit en synnerligen aktiv och framgångsrik medlem av unionen på vissa centrala områden, som t.ex. miljöpolitiken (Bäckstrand 2010), men också den gemensamma utrikespolitiken, vilket för många varit förvånande,³ och grannliga skött uppgifterna som ordförande. Det är oomtvistat att Sverige inte bara väcker respekt i omvärlden för sin stabila och välfungerande samhällsmodell och för sina goda statsfinanser, utan har också fallit väl in i Europasamarbetet. Man föregår med gott exempel på hemmaplan och efterlever de gemensamt fattade besluten och har till skillnad från flertalet euroländer tillämpat stabilitetspaktens regelverk plikttröget (Jfr Lindahl & Naurin 2005, Flam m.fl. 2009, Dyson & Marcussen 2010). Sverige är en pragmatisk och välfungerande mellanstor stat, som vissa euroländer gärna, eller mycket gärna samarbetar med (Naurin & Lindahl 2010). Sverige har efterhand lärt sig förstå värdet av informella kontakter och att veta vad andra stater tycker och tänker men dessutom att vara väl förberedd och konstruktiv, egenskaper som samtliga premieras i EU (Tallberg 2008).

Å andra sidan har man i svensk politik haft en tendens att på hemmaplan överskatta den egna utrikespolitiska betydelsen och samtidigt underskatta kraften i den europeiska idédebatten, som man ofta uppfattat som storvulen och främmande. Sverige har sällan gett uttryck för starka Europavisioner, varken nu eller tidigare. Man ikläder sig helst rollen som pragmatiker, medlare och ”process manager” och vägleds fortfarande mer av

³ Det ansågs i mitten av 1990-talet som osannolikt att Sverige med sin långa neutralitetshistoria skulle bli en av de starkaste tillskyndarna av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Sveriges skäl för att gå med i EU var primärt ekonomisk-politiska och uppfattades ha lite att göra med unionens ambitioner att bli en global freds- och säkerhetspolitisk aktör. Strömvik 2006.

nationalstatslogik än av överstatliga och federalistiska ideal (Jfr Bengtsson & Tallberg 2010). Sverige har inte fullt ut velat – eller kunnat – leva upp till talet om att vilja tillhöra kärnan och har tidvis agerat som motvillig europé. Oftare än många andra medlemsländer har man lagt in sitt veto i Ministerrådets omröstningar. Sverige låg i många år absolut i topp när det gäller att säga nej till lagstiftningsförslag, som en majoritet av de andra staterna kunnat ställa sig bakom (Lane & Mattila 2001; Mattila 2004, 2009). Siffrorna kan tyda på att Sverige i alla fall delvis befunnit sig utanför mittfåran i EU:s beslutsfattande under en stor del av sitt medlemskap och i perioder drivits av en allmänt integrations skeptisk hållning (Jfr Mattila 2009). Sverige har också haft svårt att påverka frågor som man värderat som viktiga. Kravet på avreglering av jordbrukspolitiken är ett sådant exempel; under lång tid ställde man utan större framgång mycket långtgående krav på en reform av EU:s budget. Men framför allt har Sverige intagit en särskild hållning till EMU-projektet, där man nu sedan flera år tillbaka, liksom Danmark och Storbritannien, har status av ”semi-permanent outsider” (Dyson 2008: 379).

3.2 Den besvärliga EMU-frågan

Vad den svenska utkantspositionen betytt för Sveriges möjligheter till inflytande i unionen har diskuterats flitigt de senaste åren. Var det klokt att inte gå över till euron, t. ex. med tanke på dagens allvarliga kriser, eller borde vi tidigt ha tagit vårt ansvar? Skulle vi ha följt Finlands tydliga signalering om att man önskade stödja den europeiska integrationen istället för att tveka? Att Finland direkt och utan reservationer anslöt sig till EMU:s tredje steg gav tidigt, enligt den egna självbilden, landet goodwill och ett brett inflytande i Eurogruppen (Jfr Tiilikainen 2005). Har den hittillsvarande svenska EMU- politiken inneburit ett besvärande trovärdighets- och inflytandeproblem för landet, eller har den passerat obemärkt, utan nämnvärda negativa konsekvenser?⁴

I EMU-utredningen, som hade uppdraget att resonera om bl.a. denna fråga, fanns det farhågor för en politisk marginalisering av Sverige om man inte

⁴ Samtidigt som vi har anledning att fundera över hur stort ”utanförskapets pris” må vara, är det värt att hålla i minnet hur svårt det i realiteten kan vara att belägga omfattningen av ett faktiskt inflytande. Se t ex Johansson 2011.

anslöt sig till EMU:s tredje etapp.⁵ Riskerna för utanförskap bedömdes som större för små länder, liksom för nyttillkomna medlemmar, vars motiv kunde ifrågasättas. För en nykomling som Sverige var det viktigt att visa att man var beredd att bli en fullvärdig medlem. Sverige, med sitt seglivade och långvariga rykte som åskådare och skeptisk europé, skulle få det svårt att göra sig hörd, både ekonomiskt och politiskt, om det inte anslöt sig till kretsen av tongivande stater och där agerade som den gode och för den gemensamma saken uppoffrande medlemmen. Särskilt illa skulle det vara om Sverige levde upp till stabilitetspaktens krav på sunda statsfinanser, självständig riksbank, m.m., men saknade den politiska viljan att gå med i det monetära samarbetet, eller vägrade att uppfylla sina fördragsförpliktelser för att undvika risker för egen del.

Fick EMU-utredningen rätt, eller överdrevs möjligen effekterna av det svenska utanförskapet? Det går att svara ja på bägge frågorna. Farhågan att Sverige politiskt skulle marginaliseras har enligt viss tongivande forskning inte besannats, bl.a. därför att Sveriges position i diverse tjänstemannanätverk snarare förstärkts än försvagats under perioden (Naurin & Lindahl 2010). Samtidigt har ledande svenska diplomater och politiker, liksom danska och brittiska kolleger, upprepade gånger hävdats att utanförskapet varit, och fortfarande är ett problem, och därför bör tas på allvar.⁶

De möjliga orsakerna till att effekterna av utanförskapet blivit mer begränsade än förutspått är sannolikt flera. På såväl ett principiellt som konkret plan har det blivit alltmer oklart vad som ligger i dikotomin innanförskap – utanförskap, när de formella strukturerna allt som oftast överskrids eller ersätts av informella institutionella lösningar och rutiner. EMU är ett område där det visat sig att delaktighet i policyprocessen i

⁵ SOU 1996:158, särskilt kapitlet 9 och 10. Sverige är med i etapperna 1 och 2, men inte i den tredje och avgörande, som innebär att man överger sin nationella valuta och självständiga monetära politik. Det digra betänkandet med sina närmare 500 sidor och 21 underlagsrapporter landade i en försiktig hållning, som de facto kom att tolkas som en rekommendation om att "vänta och se". Samtidigt som utredningen av politiska skäl förordade en svensk anslutning till valutaunionen, var den svenska ekonomin, och särskilt arbetsmarknaden, ännu inte redo för ett långtgående valutapolitiskt samarbete, resonerade man.

⁶ En liknande tes förs fram av Adler-Nissen 2008 och Dyson & Marcussen 2009 samt av Dansk Institut i dess analys av de fyra danska förbehållen (2008). Se te x. Johan Schücks intervju med Anders Borg i DN 21 februari 2013.

växande omfattning varit en fråga om gradskillnader snarare än om art och formell tillhörighet. Denna överskridande eller ”transversiva” integration är särskilt tydlig inom det makroekonomiska området, där ett antal EU-institutioner med delvis olika, delvis överlappande medlemsuppsättningar – Europeiska rådet, Ecofin, Eurogruppen, ECB, Kommissionen samt en uppsättning kommittéer – är inblandade i policyprocesserna (Dyson & Marcussen 2010).

Parallellt med denna utveckling har den politiska kontexten radikalt ändrat karaktär. De politiska och institutionella reformer som genomförts de senaste tjugo åren och som ofta motiverats av demokrati- eller förenklingsskäl har paradoxalt nog ofta lett till ökad institutionell mångfald och sakfrågekomplexitet och därmed inneburit ett större behov av informell politik, där ”nätverkande” blivit en viktig politisk resurs.

Sammansättningen av medlemskretsen har också ändrats. Flera av EU:s gamla småstater är nu mellan- stora aktörer samtidigt som begreppet ”småstat” har fått en ny innebörd i och med utvidgningen till de baltiska staterna och anslutningen av ministater som Malta och Cypern. 20 av medlemsländerna har färre än 20 miljoner invånare. En konsekvens av utvidgningen är att alliansbildningsprocessen ändras. De bilaterala relationerna blir allt viktigare inför koalitionsbyggandet i Rådet och dess kommittéer; här ställs av naturliga skäl sällan stora länder mot små. Att ignorera de många mindre och medelstora nationerna i EU är svårt av politiska skäl (Jfr Wivel 2010: 21).

Utvidgningen har samtidigt också medfört ökad åsiktspluralism och en acceptans för olika medlemsländers inriktning, vägval och politiska stil. Många av de forna östeuropeiska länderna tänker och agerar mer i klassiska realpolitiska termer än vad äldre medlemmar gör. Samtidigt som den fransk- tyska motorn hackar betänkligt, hotar Storbritannien, inte utan visst eldunderstöd,⁷ med utträde och driver den i EU-sammanhang mycket oortodoxa linjen om både en åternationalisering av befogenheter och en omförhandling av medlemskapets villkor.

⁷ Den nederländska regeringen har tex visat principiell sympati för det brittiska argumentet om åternationalisering.

Blandningen av överstatlighet och mellanstatlighet i EU-samarbetet är mer påtaglig än förr, vilket tyder på en ökad tolerans för skiftande lösningar. Olika samarbetsformer är efter Amsterdamfördraget också konstitutionellt legitima inom ramen för idén om ”flexibel integration.” Enhetligheten som ideal är i dagsläget försvagat. Att hålla ordning på vad olika stater gör och inte gör i olika sammanhang blir därför ogörligt och sannolikt också mindre intressant. Samtidigt som flera av de utanförstående länderna, däribland Sverige, de facto har synkroniserat sina ekonomiska policyprocesser med eurozonens, har det fördragsfästa kravet på att ansluta sig till EMU enligt en på förhand given tidtabell luckrats upp (Jfr Dyson 2009). Den växande medlemskretsen förändrar också det kollektiva handlandets logik; det blir inte bara lättare att obemärkt åka snålskjuts utan också relativt sett mindre kostbart för övriga om så sker. Begreppet ”normbrytare” blir mer diffust eller politiskt irrelevant i takt med den ökade differentieringen och det uppbrutna normsystemet.

Denna utveckling har i hög grad med EMU:s politiska karaktär att göra. EMU – juvelen i kronan – sågs ursprungligen inte bara som ett ekonomiskt projekt, i meningen att det tog den inre marknaden ett steg vidare, utan i lika hög grad som en stark politisk symbol och integrerande kraft.⁸ Vi vet nu att den bilden inte var helt rimlig. Politiken och ekonomin gick inte hand i hand. Tvärtemot vad man förväntade sig kopplades den ekonomiska och politiska integrationen under många år i själva verket isär (Jfr Hodson 2009), samtidigt som den viktiga Eurogruppen inte fick den formella status i EU:s ekonomiska beslutsfattande som fransmännen, i enlighet med tankarna om ett politiskt organ för ”gouvernement économique”, länge förordad (Howarth 2005; se även Jabko 2010).

På en serie områden kunde man snarare se EMU som en splittrande snarare än enande kraft, med inbyggda motsättningar och starkt begränsad styrningskapacitet. Den hybridartade institutionella beslutsstrukturen visade sig vara en illa fungerande kompromiss mellan överstatlighet och nationell suveränitet. Med valutapolitiken på EU-nivå och den makroekonomiska politiken och finanspolitiken på nationell nivå krävdes

⁸ EMU och GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, sågs som de två stora, samlande integrationsprojekten under 1990-talet. Bägge hade dessutom syftet att balansera det amerikanska inflytandet i världen.

en stark samordning, som aldrig fullt ut kom till stånd. Stabilitetspakten, vars regler om budgetunderskott och offentlig upplåning var centrala styrinstrument, ignorerades genomgående, även av de större ekonomierna; dess disciplinerande effekt underminerades av politiska orsaker, samtidigt som regelbrott kunde ske ostraffat (Calmfors 2005). Dessutom konstruerades pakten i en tid när tillväxten var stark, och därför heller inte anpassad till att hantera den typen av skuldproblem som finanskrisen gav upphov till, samtidigt som fördraget inte gav rätt att komma medlemsländer till undsättning. Euroländerna har heller inte agerat som den gemenskap, som man skulle förvänta sig och idén om en fast och normbildande förtrupp, i form av ett ”Kärneuropa”, har inte riktigt gått att förverkliga.⁹

En slutsats skulle därför kunna vara att den tilltagande institutionella komplexiteten och variationen i kombination med den politiska unionens svaghet gjort att det svenska utanförskapet endast fick begränsade negativa effekter, om ens några och att möjligheterna att spela en mer allmänpolitisk roll i EU har varit goda.

3.3 Utanförskapets pris

Om man däremot tror på den för statsvetare närmast självklara tesen att en outsider – eller en som håller på att lämna en organisation eller samarbetsområde¹⁰ – får svårt att påverka en politisk process med full kraft, måste det faktum att Sverige inte tillhört EMU-klubben trots allt ha inneburit en komplikation för Sveriges möjligheter att hävda sig, även om gränserna för vad som konstituerat ett EMU-medlemskap varit flytande. Att en formell, institutionell ram trots allt blivit avgörande visas t.ex. av den praxis som inneburit att euroländernas finansministrar, Eurogruppen, gjort upp innan man sammanträtt med resten av kollegerna i Ecofin-rådet, som då i realiteten ställts inför *fait accompli*.¹¹

⁹ Tanken var de länder som anslöt sig till euron också skulle tillhöra kärnan.

¹⁰ Herman Van Rompuy, Europeiska rådets ordförande, sade med anledning av Camerons mer eller mindre förtäckta hot om att lämna unionen om England inte fick rätten att omförhandla sina medlemsvillkor: ”How do you convince a room when you have one hand on the door handle?”. Grant 2013.

¹¹ Dansk Institut 2008 och Dyson & Marcussen 2010. Storbritannien kom dock att betraktats som en mer eller mindre ”ständig adjungerad medlem” av eurogruppen sedan ordförandelandet Frankrike bjudit in landet till krismöte i oktober 2008.

Institutionella kompetenser må överlappa, men att vissa länder är representerade i samtliga organ och där tagit ett överordnat ansvar är också klart. Även om allt fler frågor bereds och avgörs i tjänstemannadominerade kommittéer, tas de svåra frågorna på högsta politiska nivå, där de ideologiska övertygelserna ofta samspekar med EU:s starka politiska samarbetsnormer. Det går inte att bortse från att umgängesnormer spelar in, även om dessa också återspeglar mera krassa maktförhållanden och rationalitetsdrivna beslut. Öppenhet för samarbete och villighet att ikläda sig ömsesidiga förpliktelser för det gemensamma bästa är starkt normerande, liksom kraven på trovärdighet och lojalitet och föreställningen att långtgående eftergifter och långsiktighet är förutsättningen för främjandet av kollektiva nyttigheter.

I det perspektivet är det att uppfattas som fripassagerare, d.v.s. att ställa sig utanför ett viktigt samarbetsområde, ”plocka russin ur kakan”, eller ”passa” och låta andra ta riskerna, fortfarande problematiskt. Även om explicita bestraffningar inte är aktuella kan länder aktivt negligeras i förhandlingarna och ”misshagligt” beteende noteras och lagras i en minnesbank, inte minst hos de aktiva förhandlarna, som ju träffas under mycket lång tid. Även om det visat sig att Sveriges rykte som fripassagerare till följd av EMU-politiken varit överdrivet, är det knappast säkert att nätverkspositioner och nätverkskapital gett det politiska och diplomatiska kapital, som på sikt är förutsättningen för politiskt inflytande.¹² Goodwill tolkas i termer av insättningar på ett bankkonto: ju mer man sätter in, desto större tillgångar, något som kan vara bra att ha i tider av kriser eller vid önskemål om särbehandling. Den som väljer ett utanförskap och därmed utsätter andras lojalitet för påfrestningar, tär på sitt kapital och riskerar att hamna på minus om man inte hela tiden gör nya insättningar på sitt ”goodwill-konto”(Adler-Nissen 2008). Att Sverige hittills har varit skickligt på att göra sådana kompensatoriska insättningar är tydligt, men hur långt dessa åtgärder kommer att räcka, och framför allt vad de kommer att betyda när euroländerna nu, inom ramen för det vi skulle kunna kalla EMU 2, tar nya, och denna gång betydligt mer långtgående

¹² Det går nog att hävda att det faktum att Sverige, med undantag för Margot Wallström, inte kunna besätta några av EU:s verkligt tunga poster på högre tjänstemannanivå, något t.ex. finnarna lyckats med, kan ses som uttryck för just bristen på sådant kapital. Jfr Tiilikainen 2005.

krafttag för att fördjupa integrationen på det makroekonomiska och fiskala området är långt ifrån klart.¹³

3.4 Eurokrisen banar väg för EMU 2

Det är en utbredd uppfattning att de många kriserna i EU riskerar att underminera hela det europeiska integrationsprojektet, men händelseförloppet har också visat att EU:s förmåga att reagera på och efterhand utnyttja kriserna som impulsgivare för nya lösningar, i form av finanspakten, diverse andra regleringsmekanismer och förslaget om en bankunion, är mycket stor. Risken för ett sönderfallande EMU har tvingat eurozonens länder att inleda en exempellös makroekonomisk och finanspolitisk samordning, som tidigare varit politiskt omöjlig, samtidigt som ECB agerat betydligt aktivare än väntat, bl.a. genom t.ex. sina stödköp av statspapper. Centralbanken har dessutom, kanske mer än kommissionen och det permanenta ordförandeskapet för Europeiska rådet, självständigt intagit en både operativ och policyskapande roll. Idén om EMU som ett politiskt projekt har, paradoxalt nog, fått något av den energi och kraft som det en gång var tänkt.

Samtidigt råder det ännu osäkerhet på en rad punkter; en är om de planerade åtgärderna alls får den önskade effekten. Kritik har upprepade gånger riktats mot EU- institutionernas krishantering, samtidigt som det fortfarande råder betydande tvivel om de krisdrabbade ländernas förmåga att genomföra de nödvändiga reformerna. Regeringarnas politiska legitimitet har visat sig svag samtidigt som statskapaciteten är låg: flera av de aktuella politiska systemen präglas av både korruption och byråkratisk tröghet.

Vidare vet ingen med säkerhet hur tidtabellerna ser ut, eftersom tidsperspektiven är både långa och korta; korta därför att problemen kräver omedelbar handling, långa därför att de systemändrande institutionella reformerna måste förhandlas och förankras i flera led och fastställas i någon form för fördragsändring. Reformprocessen pendlar i realiteten mellan månads- långa och decennielånga tidshorisonter.

Det finns också en farhåga för att krisen och krishanteringen inneburit förskjutningar av etablerade maktstrukturer och umgängesvanor och lett till mer hierarki och dominans i unionen. Det råder nog inget tvivel

¹³ Se kommissionens intressanta "blueprint" från senhösten 2012, COM (2012) 777.

om att pånyttfödelsen av EMU som politiskt projekt har drivits på av de ekonomiskt starkare länderna, som kan sägas ”äga” frågorna, och vars intressen återspeglas i de lösningar som förordats (Jfr Eriksson & Hjets Löfmark 2013).

Ironiskt nog har återhämtningen i viss mån skett ”till priset” av ökad tysk dominans, något man just genom det ursprungliga monetära samarbetet ville undvika för snart ett kvarts sekel sedan – det geopolitiska motivet för hela projektet var att ”europeisera” Tyskland efter återföreningen för att därigenom förhindra framväxten av ett ”förtyskat” Europa.¹⁴

Ett grundantagande är dock att den lilla eller medelstora staten fortfarande har goda möjligheter att utöva inflytande i denna krets, t.ex. genom idémakt, en stabil ekonomi och gott föredöme, även om stormakterna per definition har en s.k. aggregerad strukturell styrkeposition i de avgörande förhandlingsprocesserna (Tallberg 2008). Jämlikhets- och reciprocitetsnormerna är fortfarande starka och seglivade i EU, trots de nya inslagen av hierarki i beslutsystemen.

Ett större orosmoment är populismen och det faktum att avståndet mellan folket och eliterna ökar. EU-systemet genomlider inte bara en ekonomisk och politisk kris, utan också en fundamental legitimitetskris. Kraven på mer union och mer politik vilar på bräcklig demokratisk grund. EU:s beslutsfattare befinner sig i ett dilemma, där folkstyrets ”långsamma” processvärden som öppenhet, delaktighet, förankring och ansvar ställts mot ”snabba” teknokratiska substansvärden som effektivitet och handlingskraft. Så länge den s.k. utflödeslegitimiteten är hög, dvs. att stödet för åtgärderna är starkt, är systemet stabilt, men om den folkliga uppbackningen brister eller om politikerföraktet breder ut sig undermineras reformambitionerna, något som riskerar att bana väg för en upplösning av EMU och en nedmontering av delar av den större unionen.

Om krishanteringen och fördjupningen av integrationen däremot lyckas, vilket de flesta önskar av hänsyn till stabiliteten i EU och många numera

¹⁴ Den tyske sociologen Ulrich Beck hävdar t.ex. i en nyutkommen bok att Tyskland oavsiktligt, men genom sin ekonomiska dominans, kommit att skapa ett s.k. ”accidental empire”. Beck 2013.

vågar hoppas på, leder det sannolikt till ett annorlunda EU. Det går alldeles utmärkt väl att se de senaste årens ansträngningar att lösa krisen som en dynamisk och flexibel process, där skilda politiska uppfattningar och en tilltagande ideologisering präglar debatten och möjligheterna att komma överens, vilket också belyses av att de olika politiska utspelen inte sällan sker inför offentligheten. Förslagen är samtidigt radikala och tempot högt, ibland t.o.m. forcerat med tanke på frågornas komplexitet.

3.5 På vilket sätt skiljer sig EMU 2 från EMU 1?

En fråga är om EMU 2 substantiellt och normativt skiljer från den situation som gällde när Sverige gick med i EU 1995. Ja, i betydande mån. Då, för tjugo år sedan, förväntades alla förr eller senare gå med i det monetära samarbetet, samtidigt som euroländerna skulle fungera som draglok för dem som ännu inte kvalade in i ligan. Den s.k. variabla geometrin förutskickade att medlemsländerna anslöt sig i den takt de kvalificerade sig. För arkitekterna bakom EMU var det att stå permanent utanför inte ett politiskt godtagbart alternativ. Som ny medlem i unionen gällde det att förhålla sig till en färdig konstruktion med tydliga steg och krav och med klara politiska målsättningar. Förutsägbarheten var hög och flexibiliteten låg, i alla fall på papperet.

I dag däremot råder en mer öppen situation där de ledande euroländerna i stora drag har enats om målet – kraftig fördjupning och mer union – men där lösningar och tidtabeller fortfarande diskuteras. Det politiska problemet är inte alls hur man efter hand skall inlemma dem som befinner sig utanför, och på vilka villkor, utan istället hur man håller ihop själva eurozonen, löser den akuta krisen för de skuldsatta euroländerna och på sikt, genom helt nya institutionella lösningar, skapar tillväxt och förhindrar återfall, nya kriser eller rentav sammanbrott. De åtgärder som skuldskrisen har tvingat fram skall i grunden kunna åtgärda de gamla problemen med svag ekonomisk styrning och finansiell stabilitet, samt minska osäkerheten hos aktörerna, men också säkra legitimiteten för euron och hela eurozonen, inte minst bland marknadens aktörer. De många olika instrumenten skall vara både konkreta, detaljerade och trovärdighetshöjande.¹⁵ De utomstående länderna erbjuds vara med att utforma de olika förslagen och programmen, men då i huvudsak på de villkor euroländerna formulerar. Vill de utanförstående

¹⁵ För en utförlig teknisk redovisning, se Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

inte ansluta sig till de olika överenskommelserna är det strängt taget deras ensak, så länge de inte försvårar arbetet, eller drar egna fördelar av det.

Till skillnad från EMU 1 tycks det i EMU 2 inte finnas några politiska sanktionshot mot dem som väljer utanförskapet, eftersom det inte kommer att innebära ett fördragsbrott att ställa sig utanför. Däremot kommer själva samarbetet att präglas av starka politiska utfästelser för de ingående länderna för att förvissa sig om att planerna på ytterligare unionverkligen kan förverkligas, att nya obalanser inte uppstår och att frestelserna att ägna sig åt s.k. moraliskt risktagande blir för stora. Det handlar om ett fördjupat – och bindande – politiskt kontrakt. Ganska uppenbart har euroländerna också lärt sin läxa. Den blivande konstruktionen av EMU 2 är, till skillnad från EMU 1, inte ett uttryck för ”vackert-väder-politik”, utan tvärtom. Det som nu byggs upp är ägnat att vara ett robust och uthålligt system som skall klara de svåra konflikter och obalanser, som det monetära samarbetet oundvikligen leder till och som man fortfarande har kännbara erfarenheter av.

En omständighet som ställer starka krav på samman- hållningen är de enorma transfereringskostnader, som man även framöver måste räkna med för att rädda zonen från sammanbrott. Särskilt Tysklands, och framför allt de tyska väljarnas, betalningsvilja är starkt villkorad och förutsätter att medlemsländerna lever upp till de hårda kraven på nedskärningar och stram budgetpolitik.

Att man framöver kan tänka sig en uppluckring av gränserna mellan medlemskap och utanförskap – s.k. transversiv integration – ter sig osannolikt i ljuset av det kollektiva ansvar euroländerna nu anser sig ha för varandras ekonomier och politiska stabilitet. Det kommer heller inte att innebära en prestigeförlust för dem som avsiktligt avstår från att ansluta sig, så länge de institutionella gränserna är tydliga. Utanförskapet blir i och med detta inte en ideologisk sak för eurozonens medlemmar, utan en rent realpolitisk, osentimental omständighet, men med tydliga konsekvenser för unionens arbetssätt; om fördjupningen fortskrider får vi två delvis helt åtskilda besluts- och kompetenssystem i EU. De som väljer att stanna utanför mer eller mindre för gott hamnar i yterspåret. Det finns t.o.m. de som talar om framtida A-, B- och C-lag, där A står för eurozonens medlemmar, B för dem som vill ansluta sig, vilket är flertalet, samt C för de länder som väljer

utanförskapet på längre sikt (Eriksson & Hjeds Löfmark 2013). På det sättet kommer EMU 2 mer att likna, eller ge upphov till, ett cementerat och splittrat ”Europa à la carte” än ett EU styrt av variabel geometri, där ambitionen trots allt är att alla strävar mot samma mål, men under ledning av ett avantgarde. Här kan vi snarare tala om en mer eller mindre permanent klyfta mellan de ”villiga” euroländerna och de ”ovilliga” euroskeptikerna.

Mycket talar för att medlemskapet i EMU 2 mer uttryckligen än det förra arrangemanget (EMU 1) kommer att ha de egenskaper som utmärker en klubb och att visionerna om fördjupad integration i denna krets är avsevärt starkare än tidigare. Om det uppstår en konflikt om lojaliteter måste eurozonens eller de tilltänkta euromedlemmarnas intressen därför gå före,¹⁶ något annat vore egendomligt. Sammanfattningsvis får vi ett skiktat Europa, där euroländerna utgör huvudkategorin och majoriteten och där övriga medlemsländer grupperar sig allt efter vilken hållning de intar till eurozonen och den fördjupade integrationen där. Även om euroländerna mellan sig är splittrade (Jfr Beck 2013), kan de som grupp på sikt komma att distansera sig från de övriga, och genom att hålla dessa utanför de centrala beslutsprocesserna skikta Europa utefter vissa tydliga och mer varaktiga konfliktlinjer.

3.6 Sverige och ett revitaliserat EMU

Vad betyder denna tänkta utveckling för den svenska suveränitetskalkylen? Kommer ett svenskt utanförskap i förhållande till EMU 2 att innebära få eller inga negativa effekter, eller är situationen annorlunda denna gång? Innebär ett tätare samarbete mellan eurozonens länder att Sverige tvingas gå från en position med relativt stark offensiv och defensiv makt till en situation, där bägge uttrycken för makt blir försvagade? Riskerar Sverige i realiteten att hamna i det läge av marginalisering och ökat omvärldsberoende, man ville undvika genom att ursprungligen ansluta sig till gemenskapen? Eller hoppas ledande svenska politiker på att en sidoposition tillsammans med en liten minoritet länder inte skall få några maktkonsekvenser?

En startpunkt för resonemanget är vilken den svenska hållningen är till utvecklingen mot fördjupat samarbete i euroklubben, men också hur man

¹⁶ I dagsläget kan man nog räkna med att en fem-sex länder gör sig redo för EMU. Se Eriksson & Hjeds Löfmark 2013

ser på ett framtida EMU-medlemskap. För Sveriges del råder, så vitt det går att bedöma, två ståndpunkter: att till varje pris undvika en eurokollaps, och att i förstörne fortsätta att stå utanför eurozonen.

Från svenskt håll har man både stött och kritiserat de åtgärdsförslag som lagts fram, oftast från sidolinjen. Sverige roll är lite oklar här; samtidigt som man nu förespråkar mer offensiva instrument för att komma ur krisen och ibland intar en storsvensk hållning till hur euroländerna borde sköta sina statsfinanser, har man undvikit att som Storbritannien försöka blockera och exploatera processen, vilket varit goodwillskapande. Den politiska utgångspunkten är den självklara: att Sverige gynnas av en stabil och framgångsrik eurozon och missgynnas av motsatsen.

Även jämfört med andra länder utanför eurozonen är Sverige endast i begränsad del direkt involverad i de diskussioner som nu förs,¹⁷ och står i formell mening fri i förhållande till de reformer som beslutats eller är på väg att beslutas; man har endast undertecknat den s.k finanspakten, som syftar till att reglera de strukturella budgetunderskotten och som trädde i kraft i januari i år. Pakten är ett initiativ av mellanstatlig karaktär sedan Storbritannien i december 2011 inlagt sitt veto mot en överstatlig lösning. Samtidigt blir Sverige förmodligen också indirekt berörd av de styrnings- och stabilitetsfrämjande åtgärderna, man inte formellt är en del av, även om omfattningen i dagsläget är oklar. Det gäller t.ex. förslaget om en bankunion och hur övervakningsfunktionen skall utformas. Förslaget, som man ogillat från svensk sida, är att ECB får en sådan tillsynsroll. Så länge Sverige inte är med i den gemensamma valutan, kan man inte bli fullvärdig medlem i tillsynsmekanismen (Eriksson & Hjeds Löfmark 2013). När idéerna om en bankunion utvecklas ytterligare, kan detta utanförskap bli mer kännbart.

Även om man behåller sin nationella handlingsfrihet på det monetära och fiskala området, hamnar Sverige utanför de principiella strategiska diskussionerna om och formerna för de olika instrumenten, vilket betyder att man inte i någon nämnvärd grad kan påverka den framtida uppsättningen av instrument i den nya eurozonen. I suveränitetskalkylens termer riskerar Sverige att hamna i en position med på sikt både försvagad offensiv och

¹⁷ Se Eriksson & Hjeds Löfgren (2013) för en utmärkt översikt.

defensiv makt, ett läge man som aspirerande EU-medlem en gång ville undvika. Det svenska nationella demokratiska systemet kommer i princip att ha full beslutanderätt över ett begränsat antal sakfrågor, samtidigt som det, genom den täta ekonomiska integrationen i EU, blir påtagligt berört av de ekonomisk-politiska besluten i eurozonen.

Om man från svenskt håll inte strävar efter ett mindre krävande medlemskap ”light” i utbyte mot åternationalisering och minskat inflytande enligt den föreslagna brittiska modellen, vad är det då man vill? Sveriges kan som utanförstående fortsatt bedriva intressepolitik inom olika allianser men vem skall man alliera sig med i framtiden om – och när – ett Europa i flera hastigheter blir en realitet? Storbritannien, som ju länge varit en svensk favorit, hotar att distansera sig själv från EU:s politiska centrum, trots tyska och franska uppmaningar att göra motsatsen. Polen, som vill tillhöra EU:s kärna och som är för euron, vore ett alternativ men kan uppfattas som främmande och svårbedömt. Återstår länder som Ungern och Tjeckien, som tillsammans med Sverige och Storbritannien ingår i det s.k. C-laget (Eriksson & Hjeds Löfmark 2013, s. 61-62). Danmark, som plågas av sina förbehåll, försöker orientera sig starkare mot eurozonen och har uttryckligen meddelat att man inte tänker gå Storbritanniens väg (EurActiv Newsletter, 2013).

Den som vill ha inflytande över den europeiska dagordningen när Europa söker efter nya samordnings- modeller och mekanismer för att hantera framtidens finanskriser måste befinna sig i eller nära centrum. Utsikterna att bedriva idépolitik i de återkommande framtidsdebatterna är sämst om man placerar sig själv i Europas utkanter, där risken för att dras in i centrifugala krafter dessutom är större än i centrum. En sak är att stå utanför och klara situationen med hedern i behåll, en annan att gå in för att ta sitt ansvar och med kraft driva de frågor som gäller unionens existens men också ens egna vitala intressen.

De skulle därför förvåna om den svenska politiska eliten betraktar ett ”semi-permanent” utanförskap i förhållande till EMU 2 som en politisk tillgång för Sverige. Problemet är att en svensk EMU-anslutning i dag ter sig mer avlägsen än någonsin. Den politiska viljan att ändra kursen är svag så länge det inte finns möjlighet att mobilisera en stabil majoritet för en anslutning. Det ”vilande” nej, som präglat den svenska hållningen

sedan folkomröstningen 2003 ser inte ut att kunna ändras, inte ens till ett ”vilande” ja.

Sverige befinner sig av allt att döma i ett besvärligt predikament, som inte bara har med själva vägvalet att göra, utan också med det sätt på vilket man motiverat och legitimerat det. Talesättet ”som man bäddar får man ligga” fångar väl problematiken. Om den politiska eliten skulle ändra hållning och vilja gå med i EMU befinner man sig i en opinionsmässig uppförsbacke, som man själv skapat genom att inte öppet tala om Europa, undvika att debattera det svenska EU- medlemskapets förutsättningar och tidvis underblåsa eller flörta med den euroskepsis som länge präglat den inhemska svenska diskussionen. Den politiska tystnad som brett ut sig sedan folkomröstningen om EMU för tio år sedan är talande och dessutom ett allvarligt demokratiproblem. I likhet med många andra länder har Sverige valt att i den politiska retoriken särkoppla den nationella beslutprocessen från den europeiska, som om de vore både åtskilda och artskilda, när de i själva verket är sammanflätade och ömsesidigt konstituerande, och det sedan decennier. Det som de svenska maktutredningen konstaterade för snart ett kvarts sekel sedan (SOU 1990: 44) om den internationaliserade demokratins villkor (Se Stenelo 1994) har ännu inte blivit politiskt allmängods i Sverige.

Referenser

- Adler-Nissen, Rebecca (2008), "The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies", *Journal of Common Market Studies* 46:3, 663-684.
- Bengtsson, Rikard & Tallberg, Jonas, (2010), "Avslutning: Lärdomar från två svenska EU- ordförandeskap", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 315-333.
- Bäckstrand, Karin (2010), "Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 31-63.
- Calmfors, Lars (2005), *What Remains of the Stability Pact and What Next?* Sieps 2005: 8.
- COM (2012) 777 final du 28.11.2012. Communication from the Commission. *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*.
- Dansk Institut for Internationale Studier (2008), *De danske forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*. Copenhagen: DIIS.
- Dyson, Kenneth (2008), "The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'", Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-34.
- Dyson, Kenneth (2009), "The evolving timescapes of European economic governance contesting and using time", *Journal of European Public Policy* 16:2, 286-306.
- Dyson, Kenneth & Marcussen, Martin (2010), "Transverse Integration in European Economic Governance – Between Unitary and Differentiated Integration", *European Integration* 32:1, 17-39.
- Eriksson, Jonas & Monika Hjeds Löfmark (2013), EU som krishanterare: ekonomisk styrning och finansiell stabilitet. Siepsrapport 2013:3.
- EurActiv Newsletter, 2013, 10 maj.
- Flam, Harry, m.fl. (2009), EMU efter 10 år. Ska Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig? Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS.
- Grant, Charles (2013), "Britain could reshape Europe if it would only try". Financial Times, Comment, May 15, 2013, p. 9.
- Gustavson, Jakob (1998), *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the*

- Swedish Reorientation on EC Membership. Lund: Lund University Press.
- Gustavsson, Rolf (2010), *Sveriges statsministrar under 100 år*. Ingvar Carlsson. Stockholm: Bonniers förlag.
- Hodson, Dermot (2009), "EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?", *Journal of European Public Policy* 16:4, 508-526.
- Howarth, David J. (2005), "Making and Breaking the Rules: French policy on EU's 'gouvernement économique' and the Stability and Growth Pact", *European Integration online Papers* 9:15.
- Jabko, Nicolas (2010), "The hidden face of the euro", *Journal of European Public Policy* 17:2, 318-334.
- Johansson, Karl Magnus (2011), "Det politiska priset att stå utanför euron är högt", Nyhetsportal vid Södertörns högskola, 12 oktober 2011.
- Lane, Jan-Erik & Mattila, Mikko (2001), "Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Voting", *European Union Politics* 2, 31-52.
- Lindahl, Rutger & Naurin, Daniel (2005), "Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider", *European Integration* 27:1, 65-77.
- af Malmberg, Mikael (1994), *Den ståndaktige nationalstaten. Sverige och den europeiska integrationen 1945-1959*, Lund University Press.
- Beck, Ulrich (2013), *German Europe*. Polity Press.
- Mattila, Mikko (2004), "Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers", *European Journal of Political Research* 43, 29-50.

4 Nätverkskapital och inflytande i EUs ministerråd – hur går det för Sverige efter Eurokrisen?

Av Daniel Naurin och Rutger Lindahl

4.1 Inledning

Våren 2009, strax efter att finanskrisen brutit ut i USA men innan den hade övergått till en statskund- och eurokris i Europa, genomfördes en intervjuundersökning med 257 företrädare för regeringar i samtliga medlemsländer inom Europeiska Unionen. Undersökningen ingick i ett projekt som syftar till att klarlägga samarbetsmönster i Europeiska Unionens Råd (ministerrådet). En av de frågor som ställdes handlade om vilka andra medlemsstaters representanter man oftast valde att samarbeta med i det dagliga förhandlingsarbetet i ministerrådet. Analysen av svaren på frågan visade, bland annat, att det saknades stöd för den oro som i den svenska euromedlemskapsdebatten förts fram för att Sverige, på grund av självpåtagat utanförskap, skulle riskera att hamna utanför viktiga europeiska beslutsnätverk. Enligt dataanalysen uppvisade Sverige tvärtom, i förhållande till sin storlek, ett ovanligt högt nätverkskapital, dvs hög ömsesidig kontaktfrekvens med andra medlemsstater i EU. Mätningar av Sveriges nätverkskapital inom EU 2003 och 2006 visar samma resultatmönster (Naurin & Lindahl 2010, Naurin & Lindahl 2008).

De analyser som redovisas i denna rapport bygger på datamaterial ifrån en intervjuundersökning som genomfördes under våren 2012. Vid det laget hade eurokrisen slagit till med full kraft. Spänningar inom eurogruppen framträdde tydligt och diskuterades i politiska fora och i massmedia. I debatten framfördes från många håll farhågor för att EU-samarbetet skulle falla samman om inte medlemsstaterna intensifierade sina ansträngningar för att komma tillrätta med krisens orsaker och följder. I dessa förslag till ”räddningsaktioner” inkluderades även insatser av de stater som markerat att de inte önskade delta i eurosamarbetet. Frågan om ett fördjupat samarbete inom finansområdet och en bankunion sågs av en del som ett lackmustest på solidariteten med övriga EU-stater hos dessa euro-outsiders. Främsta intresset riktades mot Storbritannien, Danmark och Sverige och framträdande politikernas uttalanden och agerande fick stort utrymme i denna debatt.

Trycket på ökad finanspolitisk samordning inom eurogruppen har varit stark. Det finns därför anledning att återvända till de frågor som analyserats 2003, 2006 och 2009. Har Sverige kunnat behålla sin relativt starka position som en ofta anlitad partner i förhandlingarna i ministerrådet? Eller har den ökade aktiviteten inom eurogruppen inneburit en hårdare markering av Sveriges position utanför eurozonen och lett till en minskning av Sveriges nätverkskapital inom de områden där vi har en plats vid förhandlingsbordet?

Den senaste undersökningen följde samma grundkoncept som använts vid de tre tidigare studierna. Nationsrepresentanterna i ett antal kommittéer och arbetsgrupper i ministerrådet intervjuades. Urvalet var i huvudsak detsamma som i tidigare undersökningar. Intervjupersonerna är regeringstjänstemän stationerade i Bryssel och/eller i de nationella huvudstäderna. De arbetar inom ett brett urval av policyområden, inklusive ekonomisk politik, utrikes- och säkerhetspolitik, polis- och rättssamarbete, jordbrukspolitik, miljöpolitik, inre marknads- och konkurrenspolitik. Intervjupersonerna företräder såväl den högsta nivån – Coreper - som lägre nivåer inom ministerrådets organisationshierarki.¹⁸ Under 2012 intervjuades 249 personer, vilket i förhållande till det totala urvalet, betydde en svarsfrekvens på 84 %.

Den intervjufråga som i första hand kommer att analyseras i denna rapport är densamma som ställts vid tidigare tillfällen: *Which Member States do you most often cooperate with within your working group, in order to develop a common position?* Denna öppna fråga ställs för att klargöra medlemsstaternas nätverkskapital. En medlemsstats nätverkskapital baseras på hur många av de intervjuade som nämner medlemsstaten ifråga som en samarbetspart.¹⁹ Omnämmandet är också viktat beroende på i vilken ordning staterna nämns. Den stat som först nämns får 10 ”poäng”, den andra i ordning får 9, och så vidare.

Nätverkskapital är en viktig resurs i förhandlingsprocesserna. Ett högt nätverkskapital betyder vidgade möjligheter för en aktör att erhålla och sprida information, samt bygga allianser.

¹⁸ De arbetsgrupper som ingår är Coreper II, Coreper I, Politico-Military Group (PMG), the Political and Security Committee (PSC), Veterinary attachés (VET), the Standing Committee on Agriculture (SCA), the Economic Policy Committee (EPC), the Working party on tax questions (TAX), the Working party on the environment (ENV), the Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters (CATS), the Working party on competition (COMP).

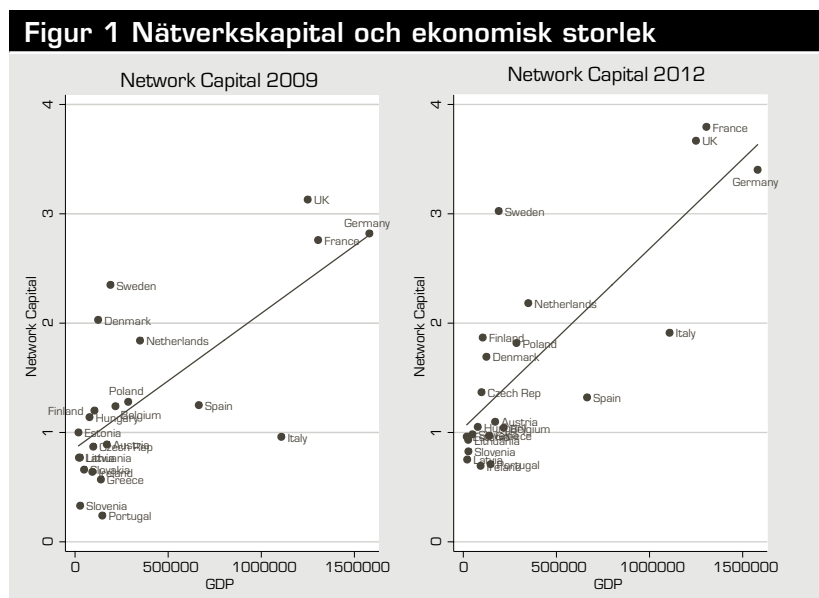
¹⁹ Inom nätverksteori kallas måttet för ”in-degree” centralitet.

Det mönster som framträder när intervjupersonernas svar på den ovan nämnda frågan analyseras ger en översiktlig bild av hur medlemsstaterna relaterar till varandra. För att komplettera dessa bilder innefattade de intervjuer som genomfördes 2012 även en fråga som mer direkt berörde medlemsstaternas inflytande på varandra: *Please think about the influence that other member states have on your member state during the discussions and negotiations in your working group/committee. In general which other member states have the greatest potential to influence the positions you take during the discussions?* Det finns därför en möjlighet nu att undersöka om de aktörer som anses inflytelserika i huvudsak är desamma som har ett högt nätverkskapital.

4.2 Nätverkskapital före och efter krisen

Tack vare att de intervjuundersökningar som genomförts före och efter (i slutskedet av) den akuta krisen i euro-området innehåller identiskt formulerade frågor är det möjligt att avgöra om, och i så fall på vilket sätt, krisen påverkat medlemsstaternas relationer, dvs deras nätverkskapital.

Figur 1 (nedan) visar fördelningen av nätverkskapital (Y-axeln) i förhållande till ekonomisk storlek (X-axeln) 2009 och 2012. Den i figuren markerade linjen visar att det finns ett starkt samband mellan ekonomisk storlek och

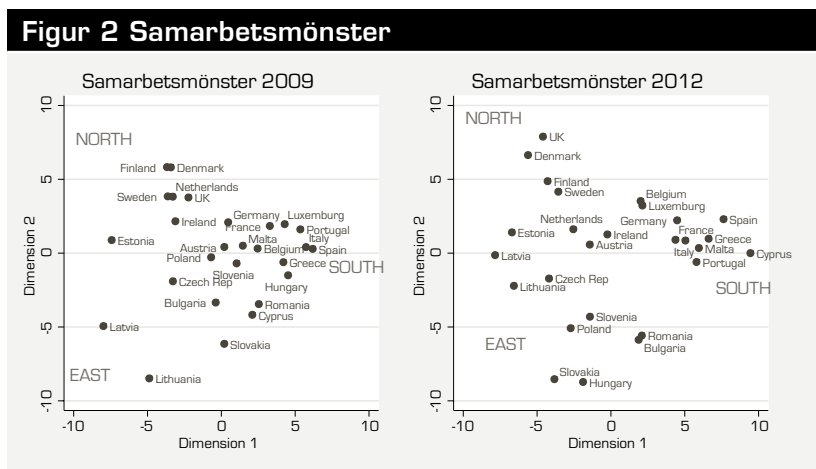


nätverkskapital. De länder som ligger under linjen underpresterar med avseende på nätverkskapital i förhållande till sin storlek. Till den kategorin hör t.ex. Italien, vilket framgår tydligast i data från 2009. Sverige, å andra sidan, är det land som överpresterar mest av alla vid båda mätperioderna.

Även i de undersökningar som genomfördes 2003 och 2006 utkristalliserades en tydlig tätgrupp bestående av ”the Big 3”, dvs Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Noteras bör att Tyskland varken under- eller överpresterar i förhållande till sin storlek och ekonomi. Resultatet markerar dock tydligt att dessa tre medlemsstater intar en särställning när det gäller kontakter med övriga stater inom EU. Positionerna för Danmark och Nederländerna, liksom för Finland och Polen i resultaten från 2012, bör också noteras.

4.3 Samarbetsmönster före och efter krisen

I figur 2 (nedan) visas de övergripande samarbetsmönstren i ministerrådet vid de två mättillfällena. Analysen bygger på en multidimensionell skalning, och kan läsas ungefär som en avståndskarta – ju närmare varandra två medlemsländer befinner sig, desto oftare har deras respektive representanter nämnt varandra som samarbetspartners. Modellen ger inte en perfekt bild av passningen - det finns också en viss osäkerhet - vilket gör att bilden i första hand bör användas till att söka övergripande mönster snarare än att i detalj analysera individuella parförhållanden.



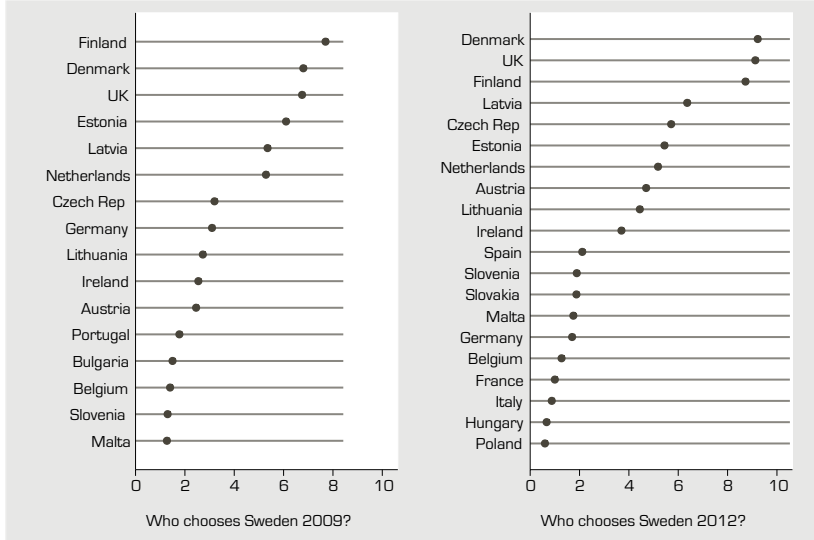
Det mest slående övergripande mönstret är det geografiska. Samarbetsmönstren i ministerrådet har, både före och efter eurokrisen, betydande likheter med en Europakarta. Det geografiska mönstret kan delvis förklaras av det faktum att närliggande stater i många frågor har närliggande intressen och har väl utvecklade kontaktytor. En annan tänkbar förklaring är att kulturella ”ingroup-outgroup” faktorer påverkar valet av samarbetspartners. Det är väl etablerat inom socialpsykologin att människor tenderar att föredra att samarbeta med andra som är mest lika en själv.

Den förhållandevis samlade positioneringen av Danmark, Finland och Sverige kan ses som en illustration till detta resonemang. Det kan också noteras att Sveriges position i den ”norra” delen av samarbetskartan är tydlig både före och efter eurokrisen. Anmärkningsvärt är att Storbritannien (UK) 2012 har hamnat i en tydligare utkantsposition.

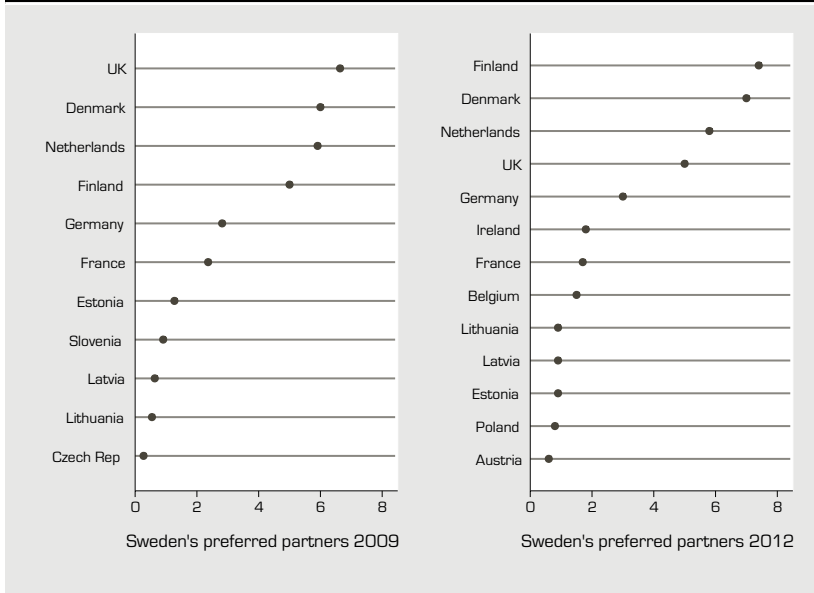
Definitionen av nätverkskapital innefattar tillgång till andra medlemsstater för samarbete, vilket här mäts genom hur ofta man nämns av andra som samarbetspartner. I dessa svar kan finnas ett visst moment av önsketänkande. När representanten från land X nämner land Y som samarbetspartner, men representanten från land Y inte i sin tur nämner land X, så kan det ses som att man har olika prioriteringar av samarbetet. Det kan därför vara relevant att studera även ömsesidigheten i samarbetet. För Sveriges del framgår det tydligt att de mest omfattande ömsesidiga kontakterna upprätthålls med stater i norra Europa. Här finns de stater som söker svenskt samarbete och som Sverige vänder sig till. Av stormakterna är det främst med Storbritannien som det finns en tydlig ömsesidighet.

I figurerna 3 och 4 (nästa sida) redovisas resultaten för svensk del mer i detalj. Figur 3 visar vilka andra stater som oftast nämner Sverige som samarbetspartner, det vill säga var tyngdpunkten i Sveriges nätverkskapital ligger. På de första sju platserna återfinns samma länder 2009 och 2012 (om än i något olika ordning): Danmark, Storbritannien och Finland är i topp vid båda tillfällena, följda av Estland, Lettland, Nederländerna och Tjeckien. Noterbart är att Sverige 2012 intar en mer framskjuten placering än 2009 hos de tre stora sydeuropeiska länderna. Tyskland intar däremot en lägre position på listan 2012 jämfört med 2009.

Figur 3 Sverige som närmaste samarbetspartner



Figur 4 Närmaste samarbetspartner för Sverige



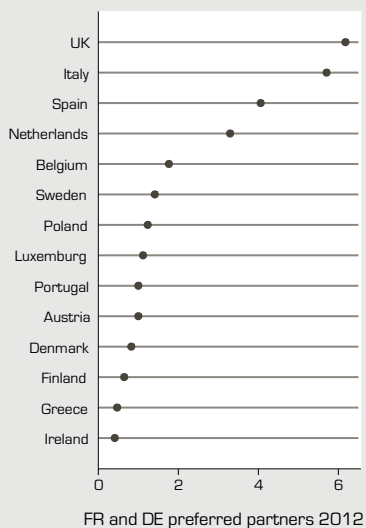
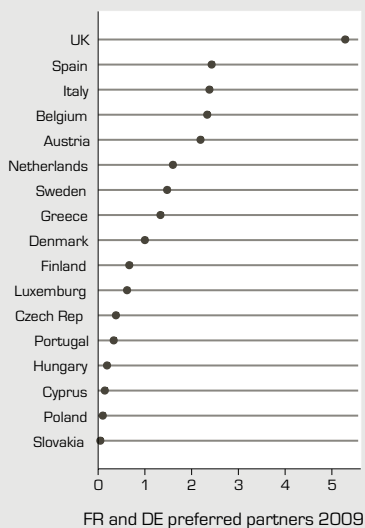
Vilka samarbetspartners framhåller då de svenska representanterna? Resultaten i figur 4 visar vilka medlemsstater som de svenska intervjupersonerna pekar ut som sina närmaste samarbetspartners. Finland, Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland utgör ”topp-5” vid båda mätillfällena. Storbritannien är dock något mindre betydelsefull 2012 än 2009, medan Finland tydligt har fått en stärkt ställning. Det kan också noteras att Tjeckien och de baltiska staterna, som ofta nämner Sverige som en viktig partner, inte får en lika framskjuten placering när de svenska representanterna redovisar sina prioriterade kontakter.

4.4 Hur väljer de stora staterna?

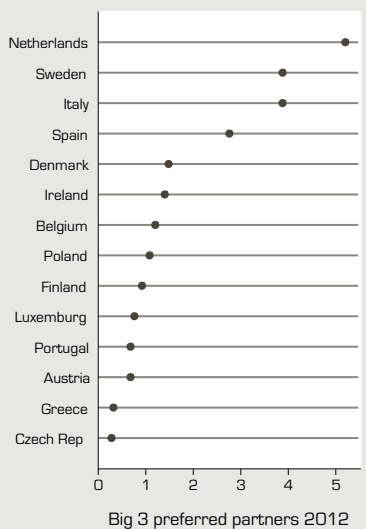
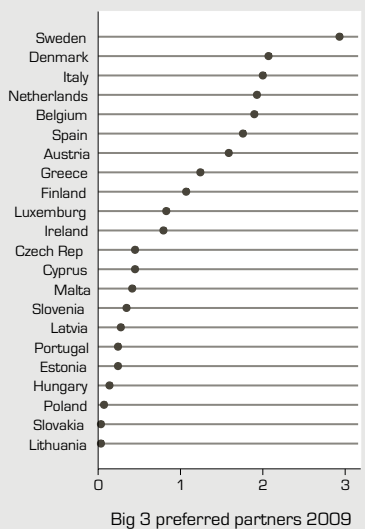
Den statsvetenskapliga forskningen om beslutsfattandet i EUs ministerråd har visat på en del intressanta paradoxer när det gäller de stora staternas betydelse för förhandlingarna och resultaten. Å ena sidan är det tydligt att de stora – framförallt ”the Big 3”, dvs Frankrike, Tyskland och Storbritannien - väger tyngst i processen i förhandlarnas ögon (Talberg 2008), och att de driver ett tuffare och mindre konsensusinriktat förhandlingsspel än de andra staterna (Naurin 2013). Å andra sidan visar systematiska studier av många beslutsprocesser att de stora inte får som de vill oftare än andra (Thomson 2011). En viktig förklaring till det senare är att ”the Big 3” sällan har gemensamma intressen, vilket gör att utgången oftast måste bli en kompromiss.

För Sverige, liksom för de övriga mindre medlemsländerna, är det viktigt att ha så omfattande och goda kontakter som möjligt med de stora medlemsländerna. Inte minst för att dessa har en dominerande roll i förhandlingsprocesserna. Figurerna 5 och 6 (nästa sida) visar hur ”den Fransk-Tyska axeln”, å ena sidan, och ”Big 3”, å andra sidan prioriterar sina samarbetspartners. När det gäller den Fransk-Tyska axeln, dvs de franska och tyska intervjupersonernas redovisade samarbetsmönster, så placeras Sverige på en förhållandevis hög position vid båda mätillfällena. De franska och tyska representanterna placerar Storbritannien i topp både 2009 och 2012. I relativa termer är dock britternas ställning försvagad 2012 (skillnaden gentemot Italien är inte längre statistiskt signifikant, vilket den var 2009), vilket sannolikt har sin förklaring i de ökade spänningar kring centrala ekonomisk-politiska frågor som under de senaste åren uppstått mellan Tyskland och Frankrike å ena sidan och Storbritannien å den andra.

Figur 5 Samarbetspartner för Tyskland och Frankrike



Figur 6 Samarbetspartner, "The big 3"



I figur 6 redovisas en sammanvägning av de tre stora EU-medlemsländernas prioriteringar när det gäller val av samarbetspartners. I resultaten från 2009 kan noteras att Sverige intar en mycket stark position. Undersökningen genomfördes på våren 2009, dvs under förberedelserna för det svenska ordförandeskapet under andra halvåret 2009. Det är dock inte troligt att det kommande ordförandeskapet har spelat en stor roll för den framskjutna positionen, då en mer systematisk analys av data ifrån 2003, 2006, 2009 och 2012 visar att ordförandeskap inte samvarierar med ett högre nätverkskapital.

Motsvarande redovisning av samarbetsmönster för 2012 ger fortfarande Sverige en mycket stark position. Den största förändringen är att Nederländerna placeras på toppositionen när det gäller samarbete med de tre stora och att Italien har kommit upp på samma nivå som Sverige. Det starkaste intrycket av resultatmönstret är ändå att Sverige, i förhållande till sin storlek och i jämförelse med andra medlemsstater, har ett starkt nätverkskapital hos de tyngsta aktörerna i EU. Detta förhållande har inte förändrats efter eurokrisen.

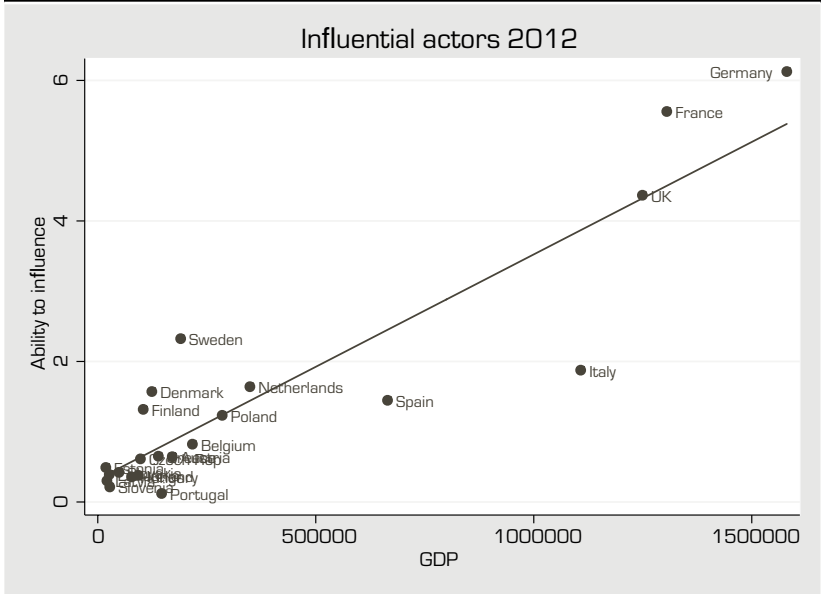
4.5 Inflytande

Tillgången till nätverkskapital har betydelse för medlemsstaternas möjligheter att bygga allianser och utbyta information. Det har också visat sig ha viss effekt på utsikterna att i förhandlingar uppnå det utfall man önskar (Arregui & Thomson 2009). Av denna anledning är det logiskt att förvänta sig ett samband mellan nätverkskapital och inflytande på andra staters positioner. De analysresultat som redovisas i figur 7 (nästa sida) visar att ett sådant samband finns.

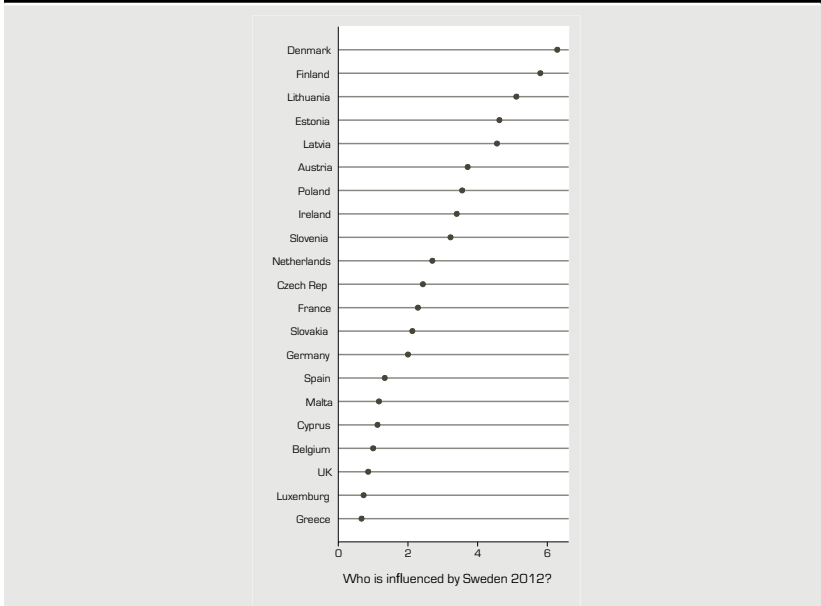
Resultaten i figur 7 bygger på analys av svar som de 257 intervjuade representanterna för medlemsländerna i EU gav på frågan: *Please think about the influence that other member states have on your member state during the discussions and negotiations in your working group/committee. In general which other member states have the greatest potential to influence the positions you take during the discussions?*

Y-axeln mäter här hur ofta de olika länderna nämns som aktörer med stor förmåga att påverka svarspersonens position i förhandlingarna. Bland de tre stormakterna i EU är det Frankrike och Tyskland som anses ha störst inflytande. I båda fallen visar analyserna att de har ett större inflytande över diskussion och beslut inom EU, än vad som är motiverat av deras

Figur 7 Aktörer med mest inflytande



Figur 8 Sveriges påverkan på andra länder



ekonomiska styrka (BNP-storleken). En skillnad gentemot fördelningen av nätverkskapital (figur 1) är att Storbritannien inte nämns lika ofta som en inflytelserik aktör som Frankrike och Tyskland. Storbritanniens inflytande är mer i nivå med vad som framstår som naturligt i förhållande till storleken på landets ekonomi. Sverige är återigen det land som ”överpresterar” mest i förhållande till sin storlek, medan till exempel Italien, Spanien och Portugal har mindre inflytande än vad deras relativa storlek på BNP borde ge dem. Av resultaten framgår också att Danmark, Finland och Nederländerna anses ha ett inflytande som är större än vad storleken på deras BNP skulle motivera. För övriga medlemsländer, av vilka flertalet är relativt små stater, visar resultaten att de flesta ”underpresterar” när det gäller inflytande i EU:s förhandlingsprocesser.

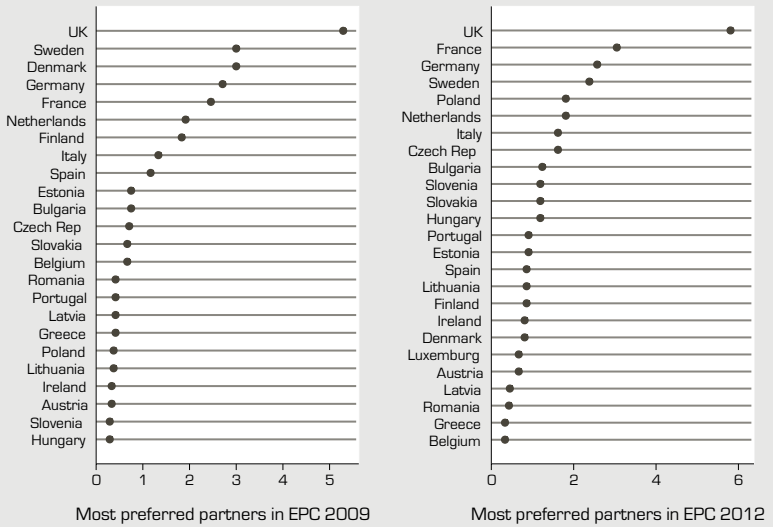
I figur 8 (föregående sida) visas vilka medlemsstater som anger Sverige som en aktör med stor potential att påverka deras position. De Nordiska och Baltiska grannarna intar de fem första positionerna. Mönstret stämmer väl överens med det som tidigare redovisats när det gäller tillgång till nätverkskapital. Ett högt nätverkskapital ger förbättrade möjligheter att påverka diskussioner och utfall under förhandlingsprocesserna inom EU. Noterbar är Storbritanniens relativt blygsamma position. Tidigare har uppmärksammats att brittiska representanter uppgivit att de gärna söker samarbete med Sverige, men få anser att Sverige har något betydande inflytande på deras val av förhandlingsposition. Det svenska inflytandet på de franska och tyska ställningstagandena visar sig vara större.

4.6 Nätverkskapital och inflytande inom det ekonomisk-politiska området

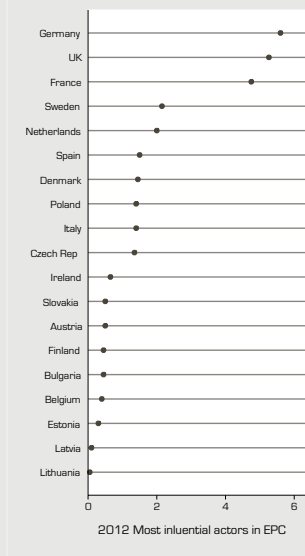
En av kommittéerna som ingår i urvalet för denna undersökning – Economic Policy Committee (EPC) - arbetar specifikt med ekonomisk politik, och är en av de grupper som förbereder finansministrarnas möten. Man kan konstatera att det är den kommitté som ligger närmast eurokrisens kärnområde. Den fråga som i detta sammanhang faller sig naturlig är om eurokrisen och den ökade samordningen inom eurogruppen påverkat Sveriges position på det här området?

Fördelningen av nätverkskapital inom EPC år 2009 och 2012 visas i figur 9 (nästa sida). Mest anmärkningsvärd är Storbritanniens position. Den brittiske representanten nämns som en viktig samarbetspartner oftare än någon annan

Figur 9 Fördelning av nätverkskapital inom EPC



Figur 10 Mest inflytelserika aktörer inom EPC



inom kommittén både före och efter/under krisen. Sverige har också en stark position bland kommitténs medlemmar vid båda mättillfällena. Man kan också lägga märke till att även en tredje ”euro-outsider”, nämligen Danmark har ett mycket högt nätverkskapital 2009.

Analysen av vilka som anges som mest inflytelserika aktörer inom EPC-arbetet presenteras i figur 10 (föregående sida). Det visar sig att tre ”euro-outsiders” – Storbritannien, Sverige och Danmark – nämns bland de sju mest inflytelserika medlemsländerna.

4.7 Slutsatser

Den övergripande slutsatsen är att samarbetsmönstren i ministerrådet präglas av betydande stabilitet före och efter krisen. Sverige har behållit en unikt stark position när det gäller nätverkskapital, och därmed förmåga att utöva inflytande, i förhållande till sin storlek. Man skall dock komma ihåg att forskningen många gånger har visat att de tre stora – Frankrike, Tyskland och Storbritannien – dominerar förhandlingarna, och att de mindre staternas möjligheter till inflytande är relativt begränsade. Huruvida man får som man vill beror mer på vad man vill – och vad andra (främst de stora) vill – än hur man agerar. EUs beslutsprocesser slutar normalt med en kompromiss där den som råkar ligga närmast ”mitten” är mest lyckosam (Thomson 2011).

En viss förändring tycks ändå ha skett när det gäller Sveriges samarbete med Storbritannien, som 2012 ligger något lägre på svenskarnas lista över samarbetspartners jämfört med tidigare. Den förändringen skall möjligen ses i ljuset av Britternas relativa ovilja att låta sig påverkas av svenskarna, även om vi saknar en jämförelsepunkt för 2009 på den punkten.

Referenser

- Arregui, Javier, & Thomson, Robert. (2009). States' bargaining success in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 655-676.
- Naurin, Daniel och Lindahl, Rutger (2010) "Out in the Cold? Flexible integration and the political status of the Euro opt outs", *European Union Politics*, Vol 11, No 4,
- Naurin, Daniel och Lindahl, Rutger (2008) "East, North, South. Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement", in Naurin, Daniel and Wallace, Helen. *Unveiling the Council of the EU. Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Naurin, Daniel. (2013) "Consensus behavior in international negotiations: State power, institutions and gender." Paper presented at the European Union Studies Association International Biennial Conference, Baltimore, May 9-11.
- Tallberg, Jonas. (2008). Bargaining power in the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 685-708.
- Thomson, Robert. (2011). *Resolving Controversy in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sieps publikationer

2014

2014:1

Arbetslöshet och utanförskap bland unga i Europa – En makroekonomisk studie av NEET

Författare: Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson

2014:10p

EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU

Författare: Göran von Sydow (Red.), Sverker Gustavsson, Magnus Jerneck, Daniel Naurin och Rutger Lindahl

2013

2013:8

Close Encounters of the Third Kind: The Interface between the EU and International Law after the Treaty of Lisbon

Författare: Ramses A. Wessel

2013:7

Regulating Lifestyles in Europe: How to Prevent and Control Non-Communicable Diseases Associated with Tobacco, Alcohol and Unhealthy Diets?

Författare: Alberto Alemanno och Amandine Garde

2013:6

The Future of the Schengen Systems

Författare: Steve Peers

2013:5

Immigration to Sweden from the New EU Member States

Författare: Christer Gerdes och Eskil Wadensjö

2013:4

Institutions, Policies and Growth in Europe: Quality versus Stability

Författare: Niclas Berggren, Andreas Bergh och Christian Bjørnskov

2013:3

EU som krishanterare:

Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet

Författare: Jonas Eriksson och Monika Hjeds Löfmark

2013:2

States as Market Participants in the U.S. and the EU? Public purchasing and the environment

Författare: Jason J. Czarnecki

2013:1

EEAS 2.0 – A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU on the organisation and functioning of the European External Action Service

Författare: Steven Blockmans, Marise Cremona, Deirdre Curtin, Geert De Baere, Simon Duke, Christina Eckes, Christophe Hillion, Bart Van Vooren, Ramses Wessel och Jan Wouters

2013:10p

EEAS 2.0 – Recommendations for the amendment of Council Decision 2010/427/EU on the European External Action Service

Författare: Steven Blockmans, Marise Cremona, Deirdre Curtin, Geert De Baere, Simon Duke, Christina Eckes, Christophe Hillion, Bart Van Vooren, Ramses Wessel och Jan Wouters

2013:18epa

The outer reach of state obligations under deposit guarantee schemes

– What can we learn from the Icesave case?

Författare: Thor Petursson och Asta Solillja Sigurbjörnsdóttir

2013:17epa

Towards Cruising Speed? Assessing the EU Strategy for the Baltic Sea Region

Författare: Kristine Kern och Stefan Gänzle

2013:16epa

The European Council

– the new centre of EU politics

Författare: Uwe Puetter

2013:15epa
*Why the 2014 European Elections Matter:
Ten Key Votes in the 2009–2013 European
Parliament*
Författare: Simon Hix

2013:14epa
*Germany at the polls
– what Europe can expect*
Författare: Julian Rappold

2013:13epa
*A First Leadership Trial:
What to Expect from the Lithuanian Presi-
dency of the Council*
Författare: Margarita Šešelgyte

2013:12epa
*Ett europeiskt medborgarinitiativ
– vad vinner medborgarna?*
Författare: Pernilla Bäckman

2013:11epa
*Enlarging the European Union and
deepening its fundamental rights*
Författare: Christopher Hillion

2013:10epa
Sveriges inflytande i EU efter krisen
Författare: Magnus Jerneck

2013:9epa
Förtroendet för det europeiska unionsprojektet
Författare: Sverker Gustavsson

2013:8epa
Ett fall för EU
Författare: Sören Holmberg

2013:7epa
*Strategic Use of Public Procurement
– Limits and Opportunities*
Författare: Jörgen Hettne

2013:6epa
*Alternative Dispute Resolution for Consumers
in the Financial Services Sector:
A Comparative Perspective*
Författare: Iris Benöhr

2013:5epa
*Undervärderade effekter av ett längre
arbetsliv i Europa*
Författare: Dominique, Anxo,
Thomas Ericson och Annie Jolivet

2013:4epa
*Vad återstår av det europeiska
integrationsprojektet?*
Författare: Christian Joerges

2013:3epa
*The EU Neighbourhood Competence under
Article 8 TEU*
Författare: Christophe Hillion

2013:2epa
*The creation of an internal market for
mortgage loans: A never-ending story?*
Författare: Christian König

2013:1epa
*What to Expect from Ireland's Presidency of
the Council of the European Union*
Författare: Linda Barry

2012

2012:6
*Inward Foreign Direct Investment in the
European Union: Regional Distribution and
Determinants*
Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2012:5
*Europe Unplugged: Progress, potential and
limitations of EU external energy policy three
years post-Lisbon*
Författare: Bart Van Vooren

2012:4
*Att göra rätt och i tid: Behövs nya metoder för
att genomföra EU-rätt i Sverige?*
Författare: Jörgen Hettne och Jane Reichel

2012:3
On the Legitimacy of Monetary Union
Författare: Christopher Lord

- 2012:2
Voting in the Council of the European Union: Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995-2010)
Författare: Wim Van Aken
- 2012:1
The External Dimension of the EU's Area of freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon
Författare: Jörg Monar
- 2012:2op
Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU
Författare: Thomas Bull, Lovisa Halje, Maria Bergström, Jane Reichel och Joakim Nergelius
- 2012:1op
The 2012 Danish EU Presidency: Going green and economical in extraordinary times
Författare: Rebecca Adler-Nissen, Julie Hassing Nielsen och Catharina Sørensen
- 2012:15epa
Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System
Författare: Eiko Thielemann och Carolyn Armstrong
- 2012:14epa
Consumers' Interest and the EU: A Framework for Analysis, with Evidence from the Italian Case
Författare: Paolo R. Graziano
- 2012:13epa
New Paradigms for Banking Regulation
Författare: Xavier Freixas
- 2012:12epa
Response to Crisis
Författare: Axel Leijonhufvud
- 2012:11epa
Stuck in the Exit: the Dynamics of British-EU Relations
Författare: Roderick Parkes
- 2012:10epa
The EU and Nuclear Safety: Challenges Old and New
Författare: Anna Södersten
- 2012:9epa
Vad kan vi lära av eurokrisen?
Författare: Magnus Jerneck
- 2012:8epa
The Commission's Posting Package
Författare: Jonas Malmberg och Caroline Johansson
- 2012:7epa
The Greek Elections of 2012 and Greece's Future in the Eurozone
Författare: Dionyssis G. Dimitrakopoulos
- 2012:6epa
Common Fisheries Policy Reform and Sustainability
Författare: Jill Wakefield
- 2012:5epa
Försvagat opinionsstöd för EU
Författare: Sören Holmberg
- 2012:4epa
Eurobonds, Flight to Quality, and TARGET2 Imbalances
Författare : Erik Jones
- 2012:3epa
The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights
Författare: Joakim Nergelius
- 2012:2epa
The EU and Climate Treaty Negotiations after the Durban Conference
Författare: Katak Malla
- 2012:1epa
The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession
Författare: Milada Anna Vachudova och Aneta Spendzharova

Sieps ●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20
SE-112 26 Stockholm
Tel: 08-586 447 00
Fax: 08-586 447 06
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se