

Nils Lundgren

Flexibel integration

Måste alla länder vara
med i allt EU-samarbete?

FLEXIBEL INTEGRATION
MÅSTE ALLA LÄNDER VARA MED I ALLT EU-SAMARBETE?

Av Nils Lundgren

Augusti 2013

FLEXIBEL INTEGRATION,
MÅSTE ALLA LÄNDER VARA MED I ALLT EU-SAMARBETE?
© NILS LUNDGREN

FORMGIVNING: EVA BYBERG
TRYCK: MIX GRAFISKA AB, 2013

SKRIFTEN UTGIVEN AV FORUM FÖR EU-DEBATT

c/o Eva Nisser
Fiskarbacken 12
131 50 Saltsjö-Duvnäs

E-POST: info@forumeudebatt.se

www.forumeudebatt.se

ISBN: 978-91-981085-2-1

Innehåll

Sammanfattning.....	5
En ständigt fastare sammanslutning	9
Det politiska etablissemangets roll	11
Från Rom till Laeken.....	15
Konstitution för Europa blev Lissabonfördrag	20
Slutet på en epok?.....	24
Tre vägar ut ur EU-krisen.....	28
Flexibel integration är vägen ut ur krisen.....	31
Flexibel integration kräver ett nytt fördrag	40
Övergång till flexibel integration.....	45
Subsidiaritet och institutionell konkurrens	50
Referenser	53

Sammanfattning¹

Det europeiska integrationsprojektet är i en allvarlig kris som inte enbart beror på eurobakslaget. Samarbetet regleras nu av Lissabonfördraget som i grunden syftar till att omvandla EU från en internationell organisation med vissa överstatliga inslag till en i huvudsak federal stat. Detta möter allt större motstånd. Med tjugoåtta medlemsstater är den politiska, ekonomiska och kulturella heterogeniteten nu mycket stor. Att via EU:s institutioner harmonisera och detaljstyra allt större delar av det politiska och ekonomiska livet i hela EU medför allt större praktiska problem, allt större missnöje och allt större politiska spänningar.

Under år 2013 har den brittiske premiärministern lovat folkomröstning om fortsatt EU-medlemskap. Den holländska regeringen har deklarerat att "Tiden för en allt närmare union på alla möjliga politikområden är förbi" och presenterat en lista med 54 politikområden som bör föras tillbaka från EU till medlemsländerna. Tysklands förbundskansler Angela Merkel har i etermedier pläderat för en diskussion efter tyska valet om vilka kompetenser som kan återföras från Bryssel till medlemsstaterna.

Komplementaritet och konstitutionella spärrar

Att det politiska beslutsfattandet centraliseras till Bryssel beror till dels på komplementaritet mellan olika åtgärder. Därmed menas att

1. Jag vill tacka Forum för EU-debatts styrelse och Birgitta Swedenborg för synpunkter på denna rapport. Birgitta Swedenborg har lagt ner ett stort antal timmar på min text. Eftersom jag har vrenskats och vägrat på många punkter är varken hon eller styrelsen ansvariga för det slutresultat som här presenteras.

en överföring från nationen till Bryssel av makten på ett begränsat område driver på nya överföringar på angränsande områden. Om man inför en gemensam valuta, måste man kanske införa en bankunion och en transfereringsunion, om man inför fria gränspassager, måste man kanske införa överstatlig bekämpning av brottslighet och terrorism.

Sådan komplementaritet öppnar lätt för en okontrollerad centraliseringsprocess. För att förhindra en sådan utveckling krävs konstitutionella spärrar, men EU-fördragets spärrar är svaga eller saknas helt. Ländernas vetorätt mot beslut på EU-nivå har varit en sådan spärr, men denna försvagas av att en övergång till majoritetsbeslut pågår.

Subsidiaritet måste värnas

Subsidiaritet är ett hyllat mål i högtidliga EU-sammanhang. Det finns starka demokratiska och ekonomiska argument för att det politiska beslutsfattande ska vara decentraliserat till lägsta möjliga nivå. Beslutsfattande på nationell eller lokal nivå kan bygga på bättre information om lokala preferenser och ekonomiska förhållanden och det är lättare för väljarna att utkräva ansvar när besluten är nationella eller lokala. Det ”demokratiska underskottet” är särskilt stort på EU-nivå, eftersom väljarna i ett enskilt land knappast kan ställa någon till ansvar för beslut fattade på EU-nivå.

Flexibel integration är lösningen

Lösningen på de problem EU-samarbetet nu står inför är flexibel integration. Därmed menas att inte alla medlemsländer måste vara med i varje integrationsprojekt. Om en mindre grupp länder vill ha en valutaunion kan de etablera en sådan utan att kräva att övriga EU-länder ska delta. Om en mindre grupp länder vill ha fria gränspassager sinsemellan kan de införa ett sådant system utan att tvinga andra att delta. Det kan noteras att eurozonen och Schengen *de facto* är exempel på flexibel integration, eftersom de idag inte omfattar alla medlemsländer.

I en fundamental studie från 1995 presenterade nio ekonomer och samhällsvetare grunderna för europeisk flexibel integration på följande sätt:

1. "En gemensam grundval, som alla medlemsländer måste delta i och som omfattar en väldefinierad uppsättning delade befogenheter som bedöms vara väsentliga för att bevara vinsterna från frihandel och fri rörlighet i en Europeisk union som är öppen för nya medlemmar."
2. "Möjlighet att gå in i öppna partnerskap som tillåter grupper av länder att gå vidare med integration utanför den gemensamma grundvalen, utan att andra länder ska vara tvungna att följa efter."

Det är en vanlig föreställning att en sådan lösning skulle vara ett hinder mot fortsatt europeisk integration. Flexibel integration innebär emellertid att fördraget utformas så att det inte hindrar medlemsländer som vill gå längre i ekonomisk, politisk och kulturell integration från att göra så, även om inte alla går med. Lösningen skapar "en önskvärd balans mellan å ena sidan alla medlemsstaters helhjärtade uppslutning bakom den europeiska integrationens grundläggande värden och å andra sidan valfrihet både för dem som vill bredda och fördjupa integrationen och för dem som inte vill det".

Fri handel och fri rörlighet inom EU är samarbetets naturliga kärna och ett halvt sekels politiska erfarenheter pekar på att det är denna del som har brett folkligt stöd. På andra områden är det dags att låta länderna välja decentraliserade lösningar genom att hantera frågorna själva på nationell nivå eller genom att söka samarbete med länder med vilka de delar gemensamma ekonomiska och politiska intressen.

Flexibel integration är sedan tjugo år ett väletablerat forskningsområde, men politiker uttalar sig och journalister skriver om EU-frågor som om de inte har någon kunskap om detta. Därmed har det inte blivit någon politisk debatt om detta viktiga alternativ för Europas framtida samarbete. Det är dags för sådan debatt nu.

Sverige bör följa Storbritannien och Nederländernas exempel

Det grundläggande problemet är sannolikt att det finns starka intressen som inte primärt ser frihet, demokrati, materiellt välstånd och kulturell mångfald som huvudmål för den europeiska integrationen utan som framför allt vill etablera en federal EU-stat, en europeisk supermakt som kan agera på den internationella arenan på jämbördig nivå med USA, Kina och Indien. Om målet är att skapa en sådan plattform för en europeisk maktelit, räcker det naturligtvis inte att bara ha en gemensam handelspolitik och kunna uppträda som en stat i globala och bilaterala handelsförhandlingar.

Huruvida detta mål också ligger i de europeiska folkens intresse är en fundamental fråga som måste komma upp i den europeiska politiska debatten. Som ett första steg för att få igång en svensk debatt bör Sverige följa Storbritannien och Nederländerna i spåren. Vi bör tillsätta en utredning som går igenom vilka befogenheter som kan och bör föras tillbaka från EU:s institutioner till Sveriges regering och riksdag

En ständigt fastare sammanslutning

Sedan efterkrigstidens arbete på att integrera Europa startade med Haagkongressen 1948 och Kol- och stålunionen 1952 har samarbetet vidgats i alla dimensioner: territoriellt, till nya politiska områden och i centraliseringsgrad (territory, scope and depth). De ursprungliga sex EEG-länderna (Benelux, Tyskland, Frankrike och Italien) har blivit 28 EU-länder och fler står i kö för att komma med i en nära framtid. De områden som åtminstone i någon utsträckning är föremål för EU-samarbete sträcker sig över nästan hela det politiska fältet och på de flesta områden pågår en fördjupning/centralisering.

Så långt kan det europeiska integrationsprojektet alltså te sig som en lysande framgång för den som stöder ”en ständigt fastare sammanslutning” som *terminus technicus* lyder i sammanhanget. Samtidigt är emellertid EU-projektet inne i en djup och dramatisk kris som kan komma att leda till ett politiskt totalhaveri, något som inte bara EU-kritiker utan även välinsatta och sympatiskt inställda politiker och analytiker befarar. De politiska motsättningarna är djupa mellan sydeuropeiska euroländer i svår ekonomisk kris och de ekonomiskt välställda euroländerna i norr med Tyskland i spetsen.

Det är ingen tvekan om att valutaunionen har bidragit både till att skapa krisen och till att därefter försvåra krisbekämpningen. Det är dock inte bara det enorma bakslaget för europrojektet som vållar starka motsättningar inom EU. Det finns också en permanent konflikt kring frågan om huruvida ”en ständigt fastare sammanslutning” är önskvärd. Insikten om och indignationen över att dagens EU är något

helt annat och långt mera centraliserat än det EU:s medborgare en gång godkände i val tycks växa i alla medlemsländer.

Debatten om EU:s konstitutionella uppbyggnad har oftast handlat om vad som bör beslutas på EU-nivå och vad medlemsländerna bör besluta om själva som suveräna stater, dvs. den handlar om hur stor omfattning de federala (överstatliga) inslagen ska ha. Det är uppenbart att det föreligger stora skillnader mellan ländernas olika politiska grupperingar och politiska majoriteter i synen på denna grundläggande fråga. Subsidiaritet står inskrivet i fördraget och hyllas i högtidstalen men körs ofta över i de politiska uppgörelserna.

Kampen om hur stora de överstatliga inslagen ska vara i EU-projektet har successivt hårdnat och frontlinjen tycks alltmer gå mellan den allmänna folkopinionen och det politiska etablissemanget. Folkomröstningar har tenderat att leda till nej till ökad överstatlighet och när folkomröstningar undviks, finns en tendens till att det politiska motståndet kommer till uttryck i form av nybildade EU-kritiska partier eller tillväxt av redan existerande. Därtill kommer att det ger grogrund för extremistiska och populistiska partier som ser att det finns röster att hämta genom att kritisera EU, därför att demokratiska partier i den europeiska politikens mittfåra sällan gör det.

Det politiska etablissemangets roll

Jag ska här hävda att denna debatt om hur långt EU-projektets överstatlighet ska drivas nu börjar nå vägs ände. De politiska etablissemangen i Europa har överlag varit inställda på ”en ständigt fastare sammanslutning”, dvs. att öka antalet medlemsländer, vidga området för politisk integration till nya områden och centralisera allt fler av besluten på dessa områden till EU:s institutioner. Denna inställning delas i eget välförstått intresse oftast av EU:s snart 50 000 anställda tjänstemän och därtill av många statstjänstemän och tjänstemän i olika intresseorganisationer runtom i medlemsländerna.

Väljarna tycks däremot ofta(st) kritiska mot att den politiska makten flyttas från det egna landets regering och parlament till EU-nivån. Detta framgår dels av opinionsmätningar, dels av de svårigheter som ofta har uppkommit att få medborgarna att i folkomröstningar godkänna nya fördrag och fördragsändringar som innebär ytterligare centralisering av det politiska beslutsfattandet till EU:s institutioner.

Låt mig redan här fastslå att användningen av begrepp som ”det politiska etablissemanget” och hänvisningen till tjänstemannainflytande inte är känslomässiga uttryck för politikerförakt och populism. Begreppen har stöd i den moderna teorin för politisk ekonomi (theory of public choice) som nu har bortåt femtio år på nacken och har renderat åtskilliga ekonomipris till Alfred Nobels minne, till exempel till Stigler, Becker och Buchanan.

Grundtanken i demokratin är ju att väljarna är huvudmannen (the principal) som väljer politiker som utförare (the agent) av det uppdrag de väljs för. Så kan man i korthet framställa den s.k. principal-

agentmodellen, som alltså handlar om frågan i vilken utsträckning huvudmannen lyckas styra utföraren/agenten.

I public choiceteorin utgår man från att politiker har egna strävanden och mål och att det är svårt att säkerställa att politikerna arbetar för det de har valts att göra och inte i stor utsträckning för sina egna mål (Mueller 2003). På samma sätt är det med tjänstemän i offentlig sektor inklusive i EU-institutionerna. De är anställda för att göra det huvudmannen/folket via de valda politikerna har bestämt, men har också egna mål och strävanden (Niskanen 1987). Public choiceteorin utgår inte från politikerförakt och populism utan från att politiker och tjänstemän liksom alla andra människor ser till sina egna intressen. De måste försättas i relationer där det i huvudsak ligger i deras eget intresse att handla i huvudmannens, the principal's, intresse (Swedenborg 1999).

Egenintresset för valda politiker och anställda i offentlig tjänst kan vara materiell vinning och prestige, men kan också vara ideologiska mål som skiljer sig från huvudmannens, dvs. väljarnas. Det är detta jag pekar på i denna rapport. Allt mer tyder på att det politiska etablissemanget är i konflikt med folkmajoriteten i många EU-länder i den fundamentala frågan om hur mycket makt som ska flyttas från nationalstaterna till EU-institutionerna.

Europaprojektet har länge kunnat drivas i riktning mot ökad överstatlighet. Ett förfaringssätt som vi kan kalla Monnetprincipen² har inneburit att olika steg mot maktkoncentration till EU har kunnat tas utan att presenteras som betydelsefulla steg mot en federal stat. Detta är en välkänd teknik i politiska processer och brukar ibland kallas ”de små stegens tyranni”. Metoden medför att konkreta EU-frågor sällan kommer upp i valkampanjerna i ländernas parlamentsval. De

2. Efter Jean Monnet, som brukar betraktas som EU-integrationens fader. Monnet anses ha drivit linjen att aldrig presentera överflyttning av makt från nationalstaterna till EU:s institutioner som steg på vägen mot en europeiskfederation utan bara som praktiska lösningar på avgränsade problem.

tenderar att drunkna i mängden av nationella stridsfrågor och därmed utkrävs egentligen sällan politiskt ansvar för den förda EU-politiken.

EU-kommissionens president visade insikt om detta problem i sitt tal i Florens på Europadagen den 9 maj 2013: "Vi har nått en tidpunkt då europeisk integration måste bedrivas öppet, transparent och på grundval av medborgarnas *uttryckliga* (min kursivering) stöd. Den tid är över då den europeiska integrationen kunde genomföras på grundval av medborgarnas underförstådda samtycke."

Motståndet mot generell förskjutning av det politiska beslutsfattandet till Bryssel tycks också växa efter hand som allt fler nya områden dras in i processen och antalet sinsemellan mycket olika medlemsländer växer mot trettio. Redan de första sex länderna, grundarstaterna, skiljde sig mycket från varandra kulturellt, politiskt och ekonomiskt och dessa skillnader är tydliga än i dag. Tyskland och Nederländerna står i ett helt annat läge än Italien efter eurokrisens utbrott. Genom utvidgningen har spännvidden mellan medlemmarna vuxit på snart sagt alla områden. Detta betyder att fortsatta försök att via EU:s institutioner harmonisera och detaljstyra allt större delar av det politiska och ekonomiska livet i hela EU kommer att medföra allt större praktiska problem, allt större missnöje i olika medlemsländer och allt större politiska spänningar. Att vinna folklig acceptans i alla länder för nya överstatliga regler blir allt svårare.

Att fortsätta på den nuvarande vägen kan vara ett hot mot hela det europeiska integrationsprojektet framtid. Den pågående eurokrisen är ett instruktivt exempel på hur det kan gå, när likriktning av stora regelverk genomförs utan att de politiska och ekonomiska förutsättningarna för framgång föreligger. Förtroendet för hela EU-projektet har fått en mycket allvarlig knäck av eurodebaclet och risken är stor att även redan gjorda, viktiga integrationsvinster kan gå förlorade.

Syftet med denna rapport är att presentera den principiella lösning på dessa problem som forskningen anvisar, nämligen flexibel integration. Det pågår en kontinuerlig strävan att förskjuta EU-projektet från att i huvudsak vara en internationell organisation med vissa

överstatliga inslag till att alltmera få karaktären av en federal stat och det har hela tiden varit svårt att få med sig väljarna i denna strävan. Den slingriga vägen fram till det nu gällande EU-fördraget, Lissabonfördraget, visar detta tydligt. Som vi ska se är EU-samarbetets konstitutionella legitimitet svag.

Från Rom till Laeken

Romfördraget, som trädde i kraft 1 januari 1958, innebar att de sex grundarstaterna bildade den Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG.³ Under de första tio, femton åren dominerade avskaffandet av tullar mellan EEC-länderna, upprättandet av en gemensam tullmur mot omvärlden och införandet av en gemensam jordbrukspolitik. Förslag till ökad överstatlighet framlades då och då, men rann alltid ut i sanden. Fouchetplanen kom redan 1961 och år 1970 kom Wernerplanen som syftade till att skapa en ekonomisk och monetär union och Davignonplanen om utökat utrikespolitiskt samarbete.⁴ Inga av dessa ledde till konkreta åtgärder.

Det som förändrade EEC under 1970- och 1980-talen blev därför inte utvidgning av samarbetet till nya områden och fördjupning utan en territoriell expansion. År 1973 blev Danmark, Storbritannien och Irland medlemmar. Norge hade också förhandlat om och godkänts för medlemskap, men norska folket sa nej till detta i folkomröstning. Grekland blev medlem 1981 och Spanien och Portugal 1986.

Tysklands förbundskansler Helmut Kohl och Frankrikes president François Mitterand, som båda blev sina länders ledare i början av

3. I Sverige kom vi dock att använda EEC, som var akronymen för det engelska namnet på organisationen, European Economic Community.

4. Intressant är att Olof Palme under sina första år som statsminister, dvs. 1969–1970, seriöst undersökte möjligheterna till svenskt EEC-medlemskap. Det förefaller som om den orienteringen stäcktes av Werner- och Davignonplanerna. I april 1970 var 59 procent av svenskarna för ett medlemskap enligt Sifo. I december samma år hade andelen krympt till 31 procent. Denna bild återkommer ideligen i europeiska länder. Folket vill inte ha mer överstatlighet och om sådana förslag kommer upp och synas i debatten, blir reaktionen negativ.

1980-talet, inledde emellertid ett fransk-tyskt samarbete i syfte att få fart på EEC-integrationen. Den inre marknaden skulle stärkas genom avskaffade gränskontroller och EU-kommissionens dynamiske ordförande, Jacques Delors, fick i uppdrag att ta fram ett förslag till en valutaunion. De konkreta framgångarna under 1980-talet blev emellertid blygsamma. Visserligen antogs den s.k. Enhetsakten om den inre marknaden i mitten av 80-talet och Schengensamarbetet påbörjades, men avskaffandet av gränskontrollen av varuhandeln och införandet av en momsunion i enlighet med Enhetsakten genomfördes inte förrän 1993.

Mot dessa projekt var det politiska motståndet ringa, eftersom de låg i linje med det som flertalet medborgare verkar uppfatta som det centrala och attraktiva i det europeiska projektet, den inre marknaden och friheten att röra sig över gränserna. Ett intressant exempel på detta är att det danska Folketinget röstade nej till Enhetsakten i januari 1986. Den danska regeringen utlyste omedelbart en folkomröstning som ägde rum i februari och gav ett klart ja. Den politiska klassen i Danmark gick alltså den gången emot ökad frihandel, men blev överkörd i folkomröstning av det danska folket som ville tvärtom. Utfallet är ett exempel på att medborgarna uppskattar fri handel och fri rörlighet över nationsgränserna.

Delorskommissionens plan för en monetär union presenterades våren 1989, men sågs knappast som ett projekt som skulle gå att genomdriva inom överskådlig tid. Men under hösten detta märkesår i Europas historia startade ett politiskt händelseförlopp som helt förändrade förutsättningarna för det europeiska integrationsprojektet. Murens fall i november 1989, Tysklands återförening i oktober 1990 och det kalla krigets definitiva slut genom Sovjetunionens sammanbrott i december 1991 ändrade spelplanen. Tysklands återförening hotade den fransktyska maktbalansen och Sovjetunionens sammanbrott tillät många länder att ansluta sig till det europeiska integrationsprojektet. Anhängarna av en federal europeisk stat såg nya öppningar.

Genom återföreningen skulle Tysklands folkmängd och ekonomi bli väsentligt större än något annat medlemslands. Den franske presidenten Mitterand (liksom Storbritanniens premiärminister Thatcher) motsatte sig därför till att börja med den tyska återföreningen och Mitterand gick så långt att han försökte få Sovjetunionens president Gorbatsjov att hindra den. När detta misslyckades, krävde den franska ledningen att D-marken snarast måste ersättas med en gemensam EU-valuta och var beredd att acceptera mer överstatliga inslag som ett pris för detta. Det nya stora Tyskland skulle bindas in i ett federalt EU.

Och nu gick det fort. Redan året därpå, i december 1991, presenterades i Maastricht ett utkast till ett nytt fördrag som innebar tydliga steg mot överstatlighet och som framför allt innefattade en gemensam valuta. Redan i februari 1992 undertecknades förslaget av medlemsländerna och ratificeringprocessen började.

Den började illa. Danmark måste enligt sin författning gå till folkomröstning. Den ägde rum i juni 1992 och utslaget blev nej, om än med knapp marginal, 50,7 procent. Frankrike folkomröstade i september 1992 och utslaget blev ja med mycket knapp marginal, 51 procent. Detta var en kалldusch för den franska ledningen, eftersom hela det franska politiska etablissemanget stod enigt. (Det försvagade kommunistpartiet räknades inte längre till etablissemanget.) Den danska statsledningen förhandlade dock fram några ändringar i fördraget och höll en ny folkomröstning i maj 1993 där 57 procent röstade ja. Därmed kunde Maastrichtfördraget träda i kraft den 1 november 1993.⁵ Grunden för en federal utveckling var lagd, men utan stöd av folklig entusiasm.

Sovjetunionens sammanbrott öppnade för många nya stater att söka medlemskap i den Europeiska gemenskapen, som den nu hette efter Maastrichtfördragets ikraftträdande. Detta gällde alliansfria stater som Sverige, Finland och Österrike, stater med nyvunnen

5. Ett viktigt resultat av de brittiska och danska förhandlingarna var att Storbritannien och Danmark fick s k opt-outs för valutaunionen. De skulle inte vara tvungna att anta euron.

självständighet som de baltiska republikerna och stater i Central-europa som nu inte längre styrdes från Moskva. Även Norge beslöt att gå med.

Sverige och Norge höll folkomröstning i frågan i november 1994. Drygt 52 procent röstade ja i Sverige, drygt 52 procent röstade nej i Norge. Detta var andra gången norska folket sa nej till EU-medlemskap. Det norska politiska etablissemanget ville in, det norska folket ville inte. Sverige, Finland och Österrike blev däremot medlemmar i EU från 1 januari 1995.

Det är dock att märka att även det svenska folket enligt opinionsmätningarna var mot medlemskap fram till några veckor före folkomröstningen den 13 november 1994 och att dessa åter visade på nej redan några veckor efter folkomröstningen. Svenska folket var inte övertygat om att EU-medlemskap var bra för landets framtid.

Den inställningen var begriplig. Sverige hade ju haft frihandel i industrivaror med alla EFTA- och EEC-länder sedan 70-talet och i mars 1992 undertecknade parterna det s.k. EES-avtalet. Detta skapade fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital inom hela det område som bestod av de dåvarande EG-länderna och Eftaländerna. (Däremot ingick inte EG:s tullunion, jordbrukspolitikerna och den gemensamma handelspolitiken.) EES-avtalet, som trädde i kraft den 1 januari 1994, låg alltså mycket nära den kärna av frihandel och fri rörlighet som överlag tycks ha stort folkligt stöd i Europa. Det betydde i sin tur att svenska folket, när det i november 1994 gick till folkomröstning om EU-medlemskap rimligen och med rätta såg detta medlemskap som ett steg in i en politisk organisation snarare än som ett steg in i den inre marknaden som ju landet de facto redan var med i.

Socialdemokraterna under Ingvar Carlssons ledning hade emellertid redan i oktober 1990, vid tidpunkten för Tysklands återförening, tagit ställning för att söka EU-medlemskap och de ursprungligen EU-kritiska socialdemokratiska väljarna påverkades starkt av den djupa ekonomiska krisen i landet under åren 1991–1993. Inför folk-

omröstningskampanjen drevs uppfattningen att EU-medlemskap skulle underlätta vägen ut ur denna kris.⁶

Under 90-talets lopp blev det nödvändigt att genomföra ytterligare fördragsförändringar för att klara ut de olika EU-institutionernas roll inför utvidgningarna med nya länder. Amsterdamfördraget trädde ikraft 1 maj 1999 och Nicefördraget 1 februari 2003 och de tre fördragen skapade tillsammans ett mycket svåröverskådligt regelverk. Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 beslöts därför att inför den planerade stora utvidgningen med östländer 2004 ta fram ett förslag till ett nytt fördrag, en grundlag för EU som skulle förbättra demokratin, insynen och effektiviteten i EU-samarbetet.

Laekendeklarationen i sig framstår i huvudsak som ett uppdrag att skapa ett mera transparent och folkstyrt EU utan att påtagligt öka inslagen av överstatlighet, men det nya storpolitiska läget hade givit vind i seglen för de federala krafterna. Några veckor senare, den 1 januari 2002, skulle euron införas och federalisterna såg läget som idealiskt för ett avgörande steg mot en federal stat.

6. Säkerligen gjorde det också betydande intryck på svenska folket att se den just avgående moderate statsministern Carl Bildt och den just tillträdande socialdemokratiska statsministern Ingvar Carlsson sitta bredvid varandra i TV i folkomröstningskampanjen i oktober–november 1994 och vara helt eniga om ja till EU-medlemskap.

Konstitution för Europa blev Lissabonfördrag

Det Europeiska konventet inrättades och tog under den förre franske presidenten Giscard d'Estaings ledning fram ett förslag till en författning för det nya Europa. Detta förslag innebar i stor utsträckning en omvandling av EU till en federal stat med en president. Stora delar av terminologin var uppbyggd för en stat och symboler som europeisk flagga och hymn skrevs in i förslaget som, betecknande nog, kallades Konstitution för Europa. En omfattande europeisk rättighetsstadga och ett stort steg mot en gemensam europeisk utrikespolitik ingick också med en slags utrikesminister och en egen utrikestjänst, dvs. utrikesdepartement med diplomatkår. Det öppnades för gemensam försvarspolitik och EU skulle bli en juridisk person som kunde sluta fördrag med andra stater å medlemsländernas vägnar. Till skillnad från författningarna i sant federala stater fanns dock i Konstitution för Europa inga tydliga regler, spärrar, för att förhindra en okontrollerad centralisering av den politiska makten från medlemsländerna till EU-nivå. Om detta var avsiktligt eller ett fatalt förbiseende är okänt.

Eftersom konventets ledamöter dominerades av stats- och regeringscheferna och representanter för de nationella parlamenten, ter det sig rimligt att hävda att detta förslag till Konstitution för Europa tydligt demonstrerar det europeiska politiska etablissemangets syn på hur EU borde utvecklas. Målet var en federal stat. Denna slutsats förstärks av att förslaget antogs enhälligt av Europeiska rådet, dvs. stats- och regeringscheferna, sommaren 2004.

Ett år senare, försommaren 2005, gick emellertid Frankrike och Nederländerna till folkomröstning om förslaget och förkastade det med övertygande majoriteter och högt valdeltagande. Valdebatterna var tydligt koncentrerade till författningsförslaget. I Paris låg förslaget till konstitution högst på bokhandelns bestsellerlista. Det kan således inte hävdas att medborgarna i de båda länderna skulle ha röstat nej på grund av ett mera allmänt politiskt missnöje. Resultaten i de franska och nederländska folkomröstningarna var otvetydiga. De båda folken sade klart nej till förslaget att omvandla EU till en federal stat.

Till yttermera visso hade dessutom Storbritanniens premiärminister Tony Blair i valkampanjen inför det brittiska parlamentsvalet försommaren 2005 lovat att även det brittiska folket skulle få folkomrösta om förslaget och ett nej kunde förutses både där och i väntande folkomröstningar i Danmark och Irland. Det politiska etablissemanget hade misslyckats med detta ohöjda försök att vinna folkligt stöd för ett förslag att omvandla EU till en federal stat.⁷ Konstitution för Europa fick läggas på hyllan.

Efter ”en period av eftertanke” antog emellertid sedan Europeiska rådet under det tyska ordförandeskapet i juni 2007 ett mandat som föreslog att konstitutionens federala terminologi och symboler som flagga och hymn skulle tas bort och att tillämpningen av den föreslagna rättighetsstadgan skulle begränsas. Det nya fördraget skulle dessutom inte längre heta ”Konstitution för Europa” utan ”Reformfördraget”. En regeringskonferens bestående av politiska representanter för medlemsländerna, jurister och ämbetsmän fick i uppgift att skriva om fördraget i enlighet med dessa instruktioner.

Den allmänna uppfattningen är att det förkastade fördraget i stort sett återkom, men iförd en ny språkdräkt. Angela Merkel fastslog efter

7. Luxemburg folkomröstade också om Konstitution för Europa efter Frankrike och Nederländerna. Hela 42 procent röstade nej, vilket var oväntat många med tanke på att Luxemburg har blivit alltmer beroende av EU-institutioner och därtill knutna verksamheter. En övertygande majoritet röstade visserligen ja, men de flesta hade väntat sig mycket större stöd från de luxemburgska väljarna.

toppmötet i juni 2007 att ”substansen i EU-konstitutionen är bevarad. Det är ett faktum” och Margot Wallström, då EU-kommissionär, konstaterade att ”det är väsentligen samma förslag som den gamla EU-konstitutionen”. Syftet med utformningen av ”Reformfördraget” var att dölja dess karaktär av en konstitution för en framväxande federal stat och säkerställa att inga medlemsländer utom Irland skulle tvingas folkomrösta om förslaget. (Irlands författning krävde folkomröstning i frågan.)

Storbritannien behövde förhandla fram ändringar för att kunna hävda att 2005 års vallöfte om folkomröstning inte gällde detta nya förslag och Danmark var tvunget att kräva ändringar för att inte landets egen författning skulle driva fram folkomröstning. De förhandlingar som fördes under våren och sommaren 2007 var i huvudsak inriktade på att bevara innehållet i det ursprungliga förslaget till Konstitution för Europa och bara göra de ändringar som krävdes för att inte utlösa nya folkomröstningar. I oktober 2007 antogs slutligen det nya fördraget av det av Europeiska rådet vid ett möte i Lissabon och den 13 december samma år undertecknades fördraget av stats- och regeringscheferna.

Irland blev därmed det enda landet som gick till folkomröstning om Lissabonfördraget. Detta skedde ett halvår senare, den 12 juni 2008. Utslaget blev nej med 53,4 procent mot 46,6 procent vid ett valdeltagande på 53,1 procent. Detta var emellertid bara några månader före den internationella finanskrisens utbrott under hösten 2008, som förändrade de ekonomiska utsikterna. En framstående irländsk författningsexpert hävdade samtidigt att om alla de övriga 26 EU-länderna ratificerade Lissabonfördraget, måste Irland hålla en andra folkomröstning, eftersom frågan då inte längre bara handlade om att ta ställning till vad Irland ville utan också om problemet att ett irländskt nej skulle bli ett nej å alla länders vägnar.

Det blev en andra irländsk folkomröstning. Den 2 oktober 2009, ett par veckor efter Lehman Brothers konkurs i New York och när den internationella finanskrisen hade kastat in Europa i lågkonjunktur,

röstade 59 procent av de röstberättigade irländarna om Lissabonfördraget och nu fick ja-sidan 67 procent mot 33 för nej-sidan. Därmed var Lissabonfördraget i hamn. Efter denna utdragna ratificeringsprocess kunde fördraget träda i kraft den 1 december 2009.⁸

Processen Laeken – Lissabon 2001–2007 började alltså som ett försök att med pukor och trumpeter lägga grunden för en europeisk federal konstitution på samma sätt som en gång den amerikanska författningen kom till. Det Europeiska konventet skulle åstadkomma det som The Constitutional Convention under George Washingtons ledning åstadkom sommaren 1787 i Philadelphia. Det måste ses som en politisk skandal att det ursprungliga fördraget ändå genomdrevs, trots att det förkastades av folket. Lissabonfördraget saknar egentligen demokratisk politisk legitimitet, men blev ändå den konstitutionella grunden för EU:s fortsatta utveckling mot en federal stat.

8. Det hade hänt tidigare att folkomröstningar om EU-frågor gjorts om för att leverera ”rätt” utslag. Irländarna röstade också nej till Nicefördraget i juni 2001 men fick gå tillbaka till valurnorna för en andra folkomröstning i oktober 2002 efter några mindre ändringar i förslaget till fördrag. Den gången blev det ja. Danmarks folkomröstningar om Maastrichtfördraget beskrevs ovan.

Slutet på en epok?

Det politiska etablissemangets erfarenheter av försöket att öppet söka vinna folkligt stöd för europeisk federal stat har lett till en återgång till den inledningsvis nämnda Monnetmetoden, de små stegens tyranni. En federal utveckling av EU kräver en politisk process där förändringarnas konstitutionella innebörd inte kommer upp till debatt.

Motståndet mot generell förskjutning av det politiska beslutsfattandet till Bryssel tycks dock växa efter hand som allt fler nya områden dras in i processen och antalet sinsemellan mycket olika medlemsländer växer mot trettio. Den europeiska verkligheten pekar därför mot att ett paradigmskifte kan vara på väg. Motsättningarna mellan folkmajoriteter och deras politiska ledare och mellan medlemsländerna i frågan om växande överstatlighet över ett växande antal områden står kvar och har förstärkts genom eurokrisen och dess ekonomiska följder.

I sitt stora linjetal om det brittiska EU-medlemskapet den 23 januari 2013 sa den brittiske premiärministern David Cameron: "Låt oss sluta med allt detta prat om ett Europa i två hastigheter, om snabbfiler och långsamma filer, om länder som missar tåg och bussar, och förpassa hela denna trötta karavan av metaforer in på ett permanent stickspår." (min översättning).⁹ Därmed har ett av de stora EU-länderna lyft upp frågan om vi vill ha en federal EU-stat i den politiska debatten.

9. Eller på Camerons eleganta engelska: "Let's stop all this talk of two-speed Europe, of fast lanes and slow lanes, countries missing trains and buses, and consign the whole weary caravan of metaphors to a permanent siding."

Så länge frågan inskränks till att gälla hur mycket nationell suveränitet som ska avstås till EU, blir den logiska lösningen för motståndare till en federal EU-stat i första hand att hårdhänt begränsa det område där överstatlighet kan accepteras. I sitt tal meddelade premiärminister David Cameron att detta är den kurs han vill följa och att det centrala område han vill begränsa EU-integrationen till är den inre marknaden. Han anförde bland annat följande argument (min översättn.):

- ”Vårt deltagande i den gemensamma marknaden och våra möjligheter att påverka dess regelverk är huvudargumentet för vårt EU-medlemskap.”
- ”Idag ligger allmänhetens desillusionering med EU på rekordnivå av flera skäl. De upplever att EU är på väg i en riktning som de aldrig har godkänt. De är förbittrade över inblandningen i våra nationella samhällsfrågor genom onödiga regler och regleringar. Och de undrar vad det hela tjänar för syfte. Många frågar sig helt enkelt: varför kan vi inte nöja oss med det vi röstade för att gå med i – en gemensam marknad?”
- ”Men människorna (dvs. britterna, min anm.) upplever det också som att EU nu är på väg mot en nivå av politisk integration som ligger långt över vad de vill acceptera. De ser fördrag efter fördrag som förändrar balansen mellan medlemsländerna och EU.”

Tillvägagångssättet som Cameron förordar för Storbritannien är att landet går igenom vilka av EU:s olika samarbetsprojekt landet vill vara med i och förhandlar med EU om dessa frågor. Sedan föreläggs förhandlingsresultatet för brittiska folket att ta ställning till i en folkomröstning om två alternativ: Ja till förhandlingsresultatet och stanna kvar som EU-medlem eller nej och lämna EU. Det brittiska målet skulle då vara att reducera Storbritanniens EU-engagemang till att i huvudsak delta enbart i den inre marknaden med de fyra friheterna och att där acceptera vissa överstatliga inslag.

Innebörden är uppenbarligen att Storbritannien självt vill välja hur långt landet vill delta i olika integrationsprojekt och att EU i huvudsak bör begränsas till att vara en inre marknad med ett minimum av gemensamma lösningar på andra områden och ett minimum av överstatlighet.

Camerons utspel förklaras av att han möter allt starkare krav på en folkomröstning om huruvida Storbritannien ska lämna EU. Dessa krav drivs av konservativa parlamentsledamöter som fruktar att förlora sina platser i underhuset till det starkt EU-kritiska United Kingdom Independence Party, eftersom väljarna blir alltmer EU-kritiska. Det är alltså fråga om ett folkligt tryck underifrån, inte nödvändigtvis om att ledande politiker har börjat sätta hårt mot hårt i EU-frågan av ideologiska skäl.¹⁰

Det har väckt uppmärksamhet att Nederländernas utrikesminister, Frans Timmerman, den 21 juni 2013 inför underhuset i landets parlament ställde sig mycket negativ till ytterligare maktöverföring från nationalstaterna till Bryssel ”Tiden för en allt närmare union på alla möjliga politikområden är förbi, detta är den bestämda övertygelsen hos regeringen”, fastslog han. Den nederländska regeringen har tagit fram en lista med 54 punkter som tar upp politikområden som bör föras tillbaka till medlemsländerna. Även i detta fall kan drivkraften naturligtvis vara växande folkligt EU-motstånd som kan medföra röstförluster till EU-kritiska partier som till exempel Geert Wilders Frihetsparti.

10. Det diskuteras allmänt i brittiska press- och etermedier hur starkt Camerons personliga engagemang för folkomröstningsprojektet egentligen är. Många hävdar att han i huvudsak känner sig tvingad till det för att hålla ihop Torypartiet och hindra United Kingdom Independence Party att bli en svår konkurrent i kommande val. Det kan lätt konstateras att Cameron inte omger sig med EU-skeptiker på Number 10. Stabschefen Ed Llewellyn och den nyutnämnde chefen för Number 10 Policy Unit, Jo Johnson, är t ex kända som utpräglat EU-positiva och den tidigare så EU-skeptiske utrikesministern, William Hague, har knappast längre en sådan profil. Det kan inte uteslutas att den politiska eliten i huvudsak står mot väljarna även i Storbritannien, särskilt eftersom liknande förhållanden tycks prägla även labourpartiet.

Även Tysklands förbundskansler Angela Merkel gjorde ett uttalande i en intervju i de tyska etermedierna Deutschlandfunk radio och Phoenix TV den 14 augusti 2013, där hon ifrågasatte tendensen att föra alltmer politik på EU-nivå och pläderade för en diskussion om vilka kompetenser som kan återföras från Bryssel till medlemsstaterna.

Så vart är EU på väg? I EU-ländernas politiska etablissemang dominerar nog än så länge strävan att öka EU-institutionernas befogenheter till nya områden och stärka de överstatliga inslagen, trots folkligt motstånd. Detta är inte början till slutet för "det europeiska projektet" men kanske är det slutet på början. Kanske går den europeiska integrationen in i en ny fas präglad av större respekt för det folkliga motståndet mot att flytta makten till Bryssel.

Tre vägar ut ur EU-krisen

Professor Sverker Gustavsson identifierar tre alternativa förhållnings-sätt bland statsvetare till de problem som det europeiska integrations-projektet nu har hamnat i (Gustavsson 2013). Det finns pläderingar för "status quo" (Majone 2005, Moravcsik 2008), för "ett stort språng mot federal stat" (Habermas 2011) och för "ytterst försiktiga reformer" av den nuvarande sköra konstruktionen med dess komplexa indirekta legitimitet (Bartolini 2005, Scharpf 2012).

Status quo-tanken bygger på föreställningen att EU:s nuvarande konstruktion i grunden är lyckad. Den anses då kombinera en blandeekonomi med en blandkonstitution på ett sätt som är rätt för nationalstaternas Europa. Ekonomin är inte ren marknad men inte heller socialistisk och EU:s politiska konstruktion är inte bara en internationell organisation men är inte heller en federation. Det är kris just nu, men det betyder inte att konstruktionen måste förändras.

"Det stora språnget", dvs. en snabb övergång till en federal statsbildning skulle enligt Habermas innebära en eftersträvansvärd politisering och demokratisering av behandlingen av de olika motsättningar som finns mellan EU-staterna. Ett fundamentalt problem är dock att det inte finns något europeiskt demos. Medborgarna i EU-staterna uppfattar sig som tyskar, fransmän, briter och svenskar, inte som européer. Det finns mycket litet av europeisk identitet. Habermas och andra, som vill skapa en federal stat nu, menar emellertid att ett europeiskt demos växer fram när den federala staten väl finns på plats.

De historiska erfarenheterna pekar dock på att framväxten av ett demos, en nationell identitet, tar mycket lång tid, om den överhu-

vudtaget kommer till stånd. Skottland har varit en del av Storbritannien i tre århundraden, men leds idag av ett parti som har utlyst folkomröstning om skotsk självständighet till nästa år. Lega Nord vill att Norditalien ska bryta sig ut ur Italien 150 år efter Italiens enande. Tjeckien och Slovakien gick skilda vägar 1993 efter att ha varit ett förenat Tjeckoslovakien i nästan 75 år. I Spanien eftersträvar Katalonien och Baskien mer autonomi och sönderfallet av Sovjetunionen och Jugoslavien i mängder med nya europeiska och asiatiska nationalstater efter 50–100 år i unioner pekar på att nya nationella identiteter inte växer fram så lätt.

Antalet suveräna stater i världen växer och länder med flera nationaliteter inom sina gränser är under ständig press att ge mera självstyre eller tillåta utträde. Att införa en konstitution för ett Europas Förenade Stater idag och hoppas att ett europeiskt demos snabbt växer fram som accepterar en transfereringsunion, gemensam utrikes- och försvarspolitik och omfattande migration mellan delstater som i USA, är ett oerhört mycket större risktagande än det var att snabbt och ogenomtänkt införa en gemensam valuta för eurozonen. Habermas förslag har inte mycket som talar för sig.

Även om ett europeiskt demos skulle växa fram, skulle det ta mycket lång tid. Under den tiden skulle den politiska kampen på den federala nivån riskera att få starka inslag av motsättningar inte bara mellan höger och vänster som det är demokratins normala uppgift att hantera utan mellan nationer, etniska grupper och religiösa riktningar, menar Bartolini och Scharpf. De förordar därför ett tredje alternativ, nämligen att med stor försiktighet reformera den konstruktion som har vuxit fram och som inte är en federal stat. EU bör förbli den hybrid den är, en internationell samarbetsorganisation med vissa statsliknande federala inslag, tycks de mena. Men den instabila hybriden måste reformeras för att inte bryta samman när den utsätts för påfrestningar som de vi ser idag.

Vi ska inte här fördjupa oss i de avancerade statsvetenskapliga analyser som används för dessa frågeställningar utan direkt framlägga

tesen att flexibel integration, en teoribildning med ett par årtionden på nacken och uppbackad av forskning, framstår som den enklaste och säkraste vägen att reformera EU i detta känsliga läge, en reform i Bartolini-Scharpfs anda.

Flexibel integration är vägen ut ur krisen

Med flexibel integration¹¹ menas att inte alla medlemsländer måste vara med i varje integrationsprojekt. Om en mindre grupp länder vill ha en valutaunion kan de etablera en sådan utan att kräva att övriga EU-länder ska delta. Om en mindre grupp länder vill ha fria gränspassager sinsemellan (Schengen) kan de införa ett sådant system utan att tvinga andra att delta. Det kan noteras att eurozonen och Schengen de facto är exempel på flexibel integration, eftersom de idag inte omfattar alla medlemsländer.

De fundamentala argumenten för flexibel integration finns presenterade i forskningslitteraturen. Den första grundliga genomgången av dessa tankar kom redan 1995 i boken *Flexible Integration* från forskningsnätverket CEPR, skriven av nio framstående ekonomer och samhällsvetare på området, däribland André Sapir, Francesco Giavazzi och svensken Torsten Persson, numera professor vid Institute for International Economic Studies i Stockholm (Dewatripont m fl 1995). Det bör noteras att ingen av författarna är känd som EU-skeptiker och att flertalet av dem har eller har haft viktiga uppdrag för EU-institutioner.

Dewatripont m fl konstaterade att med den till år 2004 planerade utvidgningen med central- och östeuropeiska länder skulle heterogeniteten komma att bli ännu större och intressekonflikterna ännu

11. Eller "differentierad integration" som det ofta kallas i den statsvetenskapliga litteraturen. I denna rapport använder vi beteckningen flexibel integration, som framstår som den mest lätthanterliga i daglig svenska.

djupare mellan medlemsländerna. Därför måste man införa mer flexibilitet i systemet utan att riskera de framgångar som vunnits genom det tidigare integrationsarbetet. Jag citerar (min översättning):

”Vi menar att nyckeln till denna svåra uppgift är att göra en distinktion mellan å ena sidan det som alla medlemsländer anser vara det väsentliga i unionen och å andra sidan ytterligare lager av integration om vilka det inte råder någon enighet. En dual struktur kan urskiljas som innebär följande:

En gemensam grundval, som alla medlemsländer måste delta i och som omfattar en väldefinierad uppsättning delade befogenheter som bedöms vara väsentliga för att bevara vinsterna från frihandel och fri rörlighet i en Europeisk union som är öppen för nya medlemmar.

Möjlighet att gå in i öppna partnerskap som tillåter grupper av länder att gå vidare med integration utanför den gemensamma grundvalen, utan att andra länder ska vara tvungna att följa efter.

Vi kallar denna struktur flexibel integration. Den duala karaktären är grundläggande. Tillsammans skapar de två en önskvärd balans mellan å ena sidan alla medlemsstaters helhjärtade uppslutning bakom den europeiska integrationens grundläggande värden och å andra sidan valfrihet både för dem som vill bredda och fördjupa integrationen och för dem som inte vill det. Flexibel integration stärker effektiviteten och legitimiteten i unionens väsentliga dimension – den gemensamma grundvalen – och respekterar den större heterogeniteten i medlemskollektivet genom att åtskilja denna väsentliga dimension från integrationsprojektets valfria inslag – de öppna partnerskapen.” (Dewatripont m fl 1995, ss 9–10.)

Detta skrevs alltså för nästan tjugo år sedan. Vi kan notera att det nu gällande Lissabonfördraget som antogs tolv år efter denna boks publicering faktiskt i viss utsträckning formellt godkänner ett slags sådana öppna partnerskap under rubriken ”Bestämmelser om fördjupade samarbeten”. Där står det så här:

Artikel 20

1. De medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan inom ramen för unionens icke-exklusiva befogenheter kan utnyttja dess institutioner och utöva dessa befogenheter genom att tillämpa relevanta bestämmelser i fördragen inom de gränser och på de villkor som fastställs i denna artikel och i artiklarna 326–334 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De fördjupade samarbetena ska syfta till att främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Samtliga medlemsstater ska när som helst kunna delta i samarbetet i enlighet med artikel 328 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

2. Beslutet om bemyndigande av ett fördjupat samarbete ska antas av rådet som en sista utväg, om det fastställer att de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen och förutsatt att minst nio medlemsstater deltar i samarbetet. Rådet ska besluta i enlighet med förfarandet i artikel 329 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
3. Alla rådsmedlemmar får delta i rådets överläggningar, men endast de rådsmedlemmar som företräder medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete får delta i omröstningen. Omröstningsbestämmelserna anges i artikel 330 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
4. Akter som antas inom ramen för ett fördjupat samarbete ska vara bindande endast för de medlemsstater som deltar i detta. De ska inte betraktas som ett regelverk som måste godtas av kandidatstaterna.

Europrojektet kan ju också sägas *de facto* vara på väg mot sådana lösningar som regleras i denna Artikel 20 och Schengensystemet startade på detta sätt, med ett mindre antal medlemsländer och utanför EU:s institutioner och har sedan införlivats med de senare.

Å andra sidan framgår det ju att fördraget inte är utformat för att i största allmänhet stimulera flexibel integration genom öppna partnerskap. Formuleringarna i moment 2 talar om ”en sista utväg”,

”om inte hela unionen kan nå målet inom rimlig tid” och ”minst nio medlemsstater”. Grundtanken är uppenbarligen att länder kan gå före med ett projekt, men att alla så småningom ska med. Artikel 20 förefaller syfta till att underlätta marschen mot ökad överstatlighet, inte att öppna för flexibel integration.

Det är emellertid egendomligt att den politiska debatten om EU, euron och många andra områden förs utan synbar förankring i eller ens medvetenhet om forskningen på området, en forskning som har blivit allt rikare.¹² Syftet med denna essä är inte att presentera den statsvetenskapliga forskningen kring flexibel integration, men det finns starka skäl att uppmärksamma den, eftersom det så ofta kommer uttalanden från politiker och höga EU-tjänstemän, som visar att de inte är medvetna om dess existens.

Den 15 september 2011 varnade till exempel Carl Bildt och Anders Borg i Frankfurter Allgemeine Zeitung kraftfullt för att låta eurozonens medlemsländer hantera valutaområdet på egen hand. Det framställdes som ett fruktansvärt hot mot EU:s framtid. Den 7 maj 2013 fastslog EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso i ett tal i Bryssel att alla EU-länder utom Storbritannien och Danmark är förutbestämda att gå med i EMU. Alla länder som inte har en opt-out är skyldiga att delta. Och den 6 maj 2013 deklarerade Sveriges EU-minister Birgitta Ohlsson vid ett seminarium i Europahuset i Stockholm: ”EU ska inte vara någon à la cartemeny. En splittrad union är det värsta som kan hända”.

Det förvånansvärda är inte de slutsatser och politiska värderingar som sådana uttalanden uttrycker. Tjänstemän och politiker har naturligtvis all rätt att uttala sig så. Det egendomliga är att de inte tycks veta att sådana slutsatser och värderingar är ifrågasatta i forskningen. Det är också anmärkningsvärt att inga kommentarer syntes till i medierna om att det finns en statsvetenskaplig och ekonomisk litteratur som

12. En avancerad lärobok på området är ”Differentiated Integration - Explaining Variation in the European Union” (Leuffen m fl 2013).

visar att detta är kontroversiella uttalanden. Inga forskare verkar ha intervjuats, trots att det inte bara är fråga om enstaka studier från en eller annan forskare på området utan om ett etablerat område inom integrationsforskningen.¹³ Det är dags att våra politiska ledare och deras rådgivare, andra opinionsbildare och medierna sätter sig in i tankegångarna och börjar begrunda de politiska implikationerna.

Kanske har vi nu ett historiskt läge för reformering av EU-projektet för att stärka det folkliga inflytandet och därmed flytta tillbaka politiska makt till nationell nivå. Det rör sig ju inte bara om Storbritanniens planer på en omfattande revision av sina åtaganden gentemot EU, Nederländernas krav på åternationalisering av befogenheter eller Angela Merkels flört med liknande tankar. Opinionsmätningar visar att många medborgare både i Medelhavsländerna och i Nordvästeuropa är desillusionerade och indignerade över hur EU har utvecklats.

Sant är att större delen av det europeiska politiska etablissemanget fortfarande driver linjen att lösningen på krisen är ”mer Europa”, dvs. mer av den politik som till dels har skapat krisen. Det är dock inte omöjligt att ekonomisk kris, oro och osäkerhet nu leder till öppningar

13. Ett smakprov på titlar är avslöjande:

- “A Categorization of Differentiated Integration” (Stubb 1996)
- “Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration” (Kölliker 2001)
- “Negotiating Flexibility in the European Union” (Stubb 2002)
- “European Integration and National Identity: the Challenge of the Nordic States” (Hansen – Waever 2002)
- “Switzerland’s Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework” (Lavenex 2005)
- “Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration” (Kölliker 2006)
- “The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU” (Neve 2007)
- “Norwegen und Schweiz als Modellfälle für Differenzierte Integration” (Varwick – Windwehr 2007)
- “Behind the Scenes of Differentiated Integration: Circumventing National Opt-Outs in Justice and Home Affairs” (Adler-Nissen 2011)
- Leuffen, D, Rittberger, B och Schimmelfennig, F (2013) *Differentiated Integration - Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan

i många länder och att folkviljan i EU-frågan och integrationsforskningens resultat därmed kan få ett visst genomslag.¹⁴

Ett grundläggande problem är att den politiska debatten alltså fortfarande utgår från att det bara finns två alternativ för var det politiska beslutsfattandet ska ske. Antingen ska det ske på nationell nivå utan krav på harmonisering, samordning och dylikt med andra länder eller också ska det ske på unionsnivå och gälla alla (idag 28) medlemsländer. Som angavs inledningsvis brukar man definiera tre dimensioner av internationell integration: territorium, politisk omfattning och djup. Vilka länder ska vara med, vilka politiska områden ska integreras och hur djupt ska samarbetet vara på dessa områden ("territoriality", "scope" och "depth").

Det som vållar motsättningar och problem i försöken att ta ytterligare steg mot ökad integration är att det råder stora och sannolikt allt växande åsiktsskillnader mellan EU-länderna i dessa frågor. På grund av den stora ökningen av antalet medlemsländer har heterogeniteten inom EU ökat kraftigt vad gäller både politiska preferenser och ekonomiska intressen.

Det finns starka argument för att det politiska beslutsfattande alltid ska vara decentraliserat till lägsta möjliga nivå. Beslutsfattande på nationell eller lokal nivå kan bygga på bättre information om lokala preferenser och ekonomiska förhållanden och det är lättare för väljarna att utkräva ansvar när besluten är nationella eller lokala. Väljarna står närmre sina folkvalda. Argumentet för att lyfta beslutsfattandet till EU-nivå är att man därigenom kan ta hänsyn till gränsöverskridande effekter på andra länder. Men denna fördel måste vägas mot att centralt beslutsfattande inte kan ta hänsyn till *olika* lokala preferenser och att den centrala nivån allmänt har sämre information om lokala förhållanden. Därtill kommer svårigheten att utkräva ansvar

14. Den 9 maj 2013 hävdade dock Kommissionens ordförande José Manuel Barroso enligt The Daily Telegraph: "Den fortsatta ekonomiska integrationen kommer att överskrida gränserna för den mellanstatliga metoden att leda EU och i synnerhet eurozonen." Barroso menade att när eurozonen nu inför mera överstatlighet kommer det att förändra hela EU i samma riktning.

när avståndet mellan väljare och de politiska beslutsfattarna ökar. Det ”demokratiska underskottet” är särskilt stort på EU-nivå, eftersom väljarna i ett enskilt land knappast kan ställa någon till ansvar för beslut fattade på EU-nivå. Det oundvikliga public choiceproblemet blir helt enkelt för omfattande.¹⁵

Motståndet mot generell förskjutning av det politiska beslutsfattandet till Bryssel tycks växa efter hand som nya områden dras in i processen och en förklaring till detta är att det ofta föreligger komplementaritet mellan olika åtgärder (Persson m fl 1999). Därmed menas att acceptans av en överföring från nationen till Bryssel av makten på ett begränsat område kräver (eller åtminstone höjer värdet av) fortsatta sådana maktförskjutningar på andra, angränsande områden. Om man inför en gemensam valuta, måste man kanske införa en bankunion och en transfereringsunion, om man inför fria gränspassager genom Schengenöverenskommelsen, måste man kanske införa Prümkonventionen om överstatlig bekämpning över gränserna av brottslighet och terrorism osv.

Sådan komplementaritet skapar lätt en okontrollerad centraliseringsprocess, särskilt som den europeiska integrationen saknar en bestämd slutpunkt (Persson m fl 1999). För att förhindra en sådan utveckling krävs konstitutionella spärrar, men EU-fördragets spärrar är svaga eller saknas helt. Ländernas vetorätt mot beslut på EU-nivå har varit en sådan viktig spärr, men denna försvagas av att en övergång till majoritetsbeslut pågår.

Tendensen till maktcentralisering i federationer fick för längesedan beteckningen Popitz lag, efter en tysk ekonom under mellankrigstiden. Popitz konstaterade att det finns starka krafter inbyggda i federala strukturer som flyttar politisk makt och resurser från periferi

15. Synsättet att det är en fördel för demokratin att politiska enheter inte blir för stora, därför att det medför att politiska eliter kommer för långt från folket utvecklades under 1950- och 60-talet av internationellt ledande politiska sociologer som Seymour Martin Lipset. Professor Simon Hix har gjort en pedagogisk genomgång av frågan i sin bok *What's Wrong with the European Union and How to Fix It* (Hix 2008).

till centrum i frånvaro av hårda konstitutionella spärrar. Olika federala stater har olika och mer eller mindre effektiva spärrar. I USA definierar grundlagen noggrant den federala nivåns befogenheter. I Schweiz fungerar folkomröstningsinstitutet som en effektiv spärr och har förhindrat en centralisering av det slag som skett i det federala grannlandet Tyskland.

Flexibel integration innebär att fördraget utformas så att det inte hindrar medlemsländer som vill gå längre i ekonomisk, politisk och kulturell integration från att göra så, även om inte alla går med. Den förhärskande uppfattningen i det politiska etablissemanget i EU är att de länder som säger nej till utökad överstatlighet på något område, gör fel. De försöker plocka russin ur kakan, som det populära uttrycket lyder. För dessa motståndare är flexibel integration helt enkelt negativt för europeisk integration. Vi kan emellertid lika gärna betrakta flexibel integration från andra hållet. Flexibel integration kan underlätta fortsatt integration, eftersom de som inte vill delta inte kan hindra dem som vill gå längre med integration på ett område.

Dewatripont m fl understryker vikten av att klara ut på vilka områden det råder enighet om att det ska vara lika regler för alla medlemsländer. Det är integrationen på dessa områden som utgör grundvalen för EU och kärnan i samarbetet. Det är uppenbart att det är den inre marknaden i vid mening som har utgjort denna grundval sedan starten. Romfördraget etablerade 1958 den Europeiska ekonomiska gemenskapen som införde en tullunion med intern frihandel i varor under 60-talets lopp och under de följande årtiondena har denna kompletterats med fri rörlighet för varor, människor, tjänster och kapital. Detta är det som i dagligt tal kallas den inre marknaden.

Det är givetvis helt legitimt att föreslå att nya områden ska tas in i integrationsprojektet i linje med Lissabonfördragets Artikel 1: "Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken". Problemet är att det inte finns skäl att vänta sig att alla eller ens flertalet befolkningar kan enas om att ett nytt område alls ska bli föremål för integration och

inte heller om hur djupt integrationen i så fall ska gå. De ideologiska, ekonomiska och kulturella skillnaderna mellan länderna leder till olika intressen och ställningstaganden.

Utökning av överstatlig integration till nya områden bygger därför oftast på att det politiska etablissemanget kan undvika att medborgarna blir politiskt engagerade i de olika projekten. Men det är både odemokratiskt och farligt att fortsätta att bygga det europeiska projektet på detta sätt. Risker för populistiska reaktioner byggs upp, när följderna av olika integrationsåtgärder slår igenom och åtgärderna saknar folklig förankring. Flexibel integration är en lösning på detta problem.

Flexibel integration kräver ett nytt fördrag

En övergång till flexibel integration kräver en genomgripande fördragsförändring. Som konstaterades ovan innehåller visserligen det gällande Lissabonfördraget i princip en artikel som godkänner ”fördjupade samarbeten”, dvs. en form av öppna partnerskap och därmed flexibel integration, men det är uppenbart att syftet inte är att permanent tillåta sådana partnerskap. Ännu allvarigare är att det nu gällande fördraget inte innehåller några kraftfulla konstitutionella spärrar mot fortsatt centralisering av det politiska beslutsfattandet till Bryssel. Sannolikt beror detta på att det politiska etablissemangets syfte med Lissabonfördraget tvärtom var att öppna för sådan centralisering.

Det nu gällande fördraget reglerar hur befogenheterna delas mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna och tillerkänner unionen exklusiva befogenheter, dvs. överstatlighet, på ett antal områden. Dessa framgår i första hand av Artikel 3 i Avdelning 1:

- 3:1. Unionen ska ha exklusiv befogenhet på följande områden:
- a) Tullunionen.
 - b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.
 - c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
 - d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
 - e) Den gemensamma handelspolitiken.

- 3:2. Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Vi ser här att 1a, 1b och 1e måste vara självklara för länder som vill ingå i den inre marknaden. 1d väcker knappast heller någon opposition, eftersom den avser en typisk gränsöverskridande fråga lämplig att hantera på EU-nivå. Så långt kan det alltså tyckas att fördraget uppfyller kravet att definiera vad som är den inre kärnan i EU-samarbetet och som i ett system med flexibel integration ska vara gemensamt och överstatligt till sin karaktär. 1c är självklar för länder som vill ha euron som valuta, men erfarenheterna av eurokrisen talar klart för att eurozonen inte ska vara en del av den inre kärnan.

Frånsett inslaget om den monetära politiken framstår alltså Artikel 3:1, som fastställer vilka befogenheter som medlemsländerna överlåter till EU och därmed till överstatlig nivå således som rimlig för dem som likt Cameron och sannolikt en majoritet av befolkningarna i EU-länderna vill ha den inre marknaden som det centrala i EU-samarbetet.

Artikel 3:2 är svårtolkad. Den är skriven så att den tycks lämna till unionens institutioner och i sista hand då till EU-domstolen att avgöra vilka exklusiva befogenheter unionen har. För att säkerställa de konstitutionella spärrarna mot centralisering av politisk makt till unionsnivå skulle denna behöva preciseras.

Sedan blir det än värre. De tre följande artiklarna i fördraget innehåller bestämmelser om delade befogenheter, dvs. delade mellan unionen och medlemsstaterna. Där ser det helt annorlunda ut. Listan är lång och diffus och för motståndare till att politisk makt okontrollerat flyttas från nationalstaterna till EU ter den sig skrämmande genom sin potentiella omfattning. Artiklarna 4–6 lyder så här:

Artikel 4

1. Unionen ska ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6.
2. Unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på följande huvudområden:
 - a) Inre marknaden.
 - b) Socialpolitik i fråga om aspekter som anges i detta fördrag.
 - c) Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
 - d) Jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.
 - e) Miljö.
 - f) Konsumentskydd.
 - g) Transport.
 - h) Transeuropeiska nät.
 - i) Energi.
 - j) Området med frihet, säkerhet och rättvisa.
 - k) Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i detta fördrag.
3. När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat att besluta om och genomföra program, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.
4. När det gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder och en gemensam politik, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

Artikel 5

1. Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik inom unionen. Rådet ska besluta om åtgärder i detta syfte, särskilt de allmänna riktlinjerna för denna politik.

Särskilda bestämmelser ska tillämpas på de medlemsstater som har euron som valuta.

2. Unionen ska vidta åtgärder för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik, särskilt genom att ange riktlinjerna för denna politik.
3. Unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

Artikel 6

Unionen ska ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Områdena för dessa åtgärder ska på europeisk nivå vara

- a) skydd för och förbättring av människors hälsa,
- b) industri,
- c) kultur,
- d) turism,
- e) utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott,
- f) civilskydd,
- g) administrativt samarbete.

Här radas det upp mängder av områden som unionen får eller till och med ska gå in på. Vad betyder från maktodelningssynpunkt sådana uttryck som "Rådet ska besluta om åtgärder", "Unionen ska ha befogenhet att ... stödja, samordna eller komplettera", "Unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik? I sista hand blir det alltså EU-domstolen som avgör hur långt Lissabonfördraget kan föra oss mot federalism och centralstyre från Bryssel på områden som socialpolitik, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, folkhälsa och sysselsättningspolitik. Artikel 6 kan tolkas som att unionen ska bestämma över industripolitik, kulturpolitik, utbildningspolitik, ungdomspolitik och idrottspolitik.

I den föregående Artikel 2 sägs beträffande delade befogenheter att "Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet." Unionen har företräde på just den punkten tydligen.

Jag saknar kompetens att mera precist tolka innebörden av dessa

paragrafer, men förteckningen över delade befogenheter och uttryckssätten om vad som ska styra fördelningen ter sig som en juridisk gråzon avsedd att öppna för en hämningslös tillämpning av Monnetmetoden. Marken är förberedd för en federalisering av EU i små steg som var för sig inte uppfattas av medborgarna som viktiga för maktindelningen mellan unionen och medlemsstaterna, men som tillsammans förändrar demokratins innebörd utan att medborgarna i de olika länderna ska vara medvetna om det.

Detta fördrag har godkänts av de politiska ledarna i alla medlemsländerna, men det ter sig uppenbart att befolkningarna överlag inte skulle ha sagt ja om de hade kunnat göra sina röster hörda. Fransmän och holländare sade klart nej i folkomröstningarna 2005 om ett fördrag som i princip är det vi nu har, om än i annan språkdräkt.

Det är därför klart att flexibel integration i en union med starka spärrar mot centralisering av den politiska makten till Bryssel kräver att ett nytt fördrag underställs medborgarna för debatt och folkomröstningar.

Övergång till flexibel integration

Kravet på ett nytt fördrag som öppnar för flexibel integration skulle alltså omfatta tre steg. För det första definieras vad som är kärnan/ grundvalen för EU-projektet, nämligen den inre marknaden med dess fyra friheter och vissa andra gränsöverskridande problem, kanske framför allt på miljöområdet.¹⁶ Därefter fastslås vilka överstatliga och delade befogenheter denna grundval fordrar och alla medlemsländer ställs inför kravet att vara med i denna del på lika villkor och utan undantag. I det arbetet måste naturligtvis subsidiaritetsprincipen verkligen beaktas. Gränsdragningsproblemen är svåra och starka krafter strävar alltid efter centralisering av makten till EU-nivån.

För det andra måste medlemsstaterna tillåtas att, i den utsträckning de önskar, lämna samarbetet på övriga områden och därmed lämna delar av *acquis communautaire*, dvs. de omfattande gemensamma regelverk som har vuxit fram successivt sedan 1958 på olika områden utanför den inre marknaden och som alla nytillkommande länder i princip har måst acceptera.

För det tredje öppnas möjlighet för medlemsländerna att gå samman i mindre grupper för att bedriva integration på områden där de har gemensamma intressen. Ledning och administration är i första hand tänkta att ligga hos EU-institutioner, även om ett alternativ kan vara att nya institutioner sätts upp utanför EU-systemet av de länder som tar initiativet. Så skapades Schengensystemet! Det är

16. Jag förbigår här de självklara kraven på att medlemsstaterna måste vara demokratier som respekterar grundläggande mänskliga rättigheter, eftersom detta inte påverkar frågan om att möjliggöra flexibel integration.

dock viktigt att alla EU-länder har rätt att medverka i beslut om hur ett öppet partnerskap ska organiseras och regleras för att förhindra risker för protektionism eller annan diskriminering. Detta framhölls redan av Dewatripont m fl (s 61).

EU-minister Birgitta Ohlssons föreställning att valfrihet för EU:s medlemsländer att delta eller inte delta i integrationsprojekt utanför ”den gemensamma grundvalen” skulle splittra unionen är långtifrån självklar. Det är ju tvärtom försöken att tvinga alla länder att delta i alla integrationsprojekt som skapar splittring och hindrar sådan integration som många medlemsländer skulle vilja genomföra. Det sannolika är att om ett öppet partnerskap startas med några länder och detta efterhand framstår som lyckosamt och gynnsamt för de deltagande länderna, så kommer andra länder att söka inträde, vilket de har rätt till. Då förs EU-länderna samman utan tvång och splittring undviks.

Om det fördjupade samarbetet däremot visar sig misslyckat, blir deltagande länder rimligen benägna att lämna det och resultatet kan bli att det läggs ner. Detta är också ett lyckosamt utfall. Det är riktigt och viktigt att misslyckade projekt faktiskt läggs ner. I EU läggs egentligen aldrig något ner!

Det finns dock åtminstone två andra invändningar som brukar framföras i de sällsynta fall då flexibel integration ändå kommer upp till debatt. Den ena är att det finns risk för att EU utvecklas till att bestå av en inre kärna av länder som är med i allt samarbete och en marginaliserad periferi av länder som står utanför en stor del av samarbetet och som därför stadigt förlorar i politiskt inflytande och hamnar i underläge i konkurrensen om internationellt rörliga produktionsfaktorer (kapital, utländska direktinvesteringar och högutbildad arbetskraft).

Observera att detta är motsatsen till den vanliga kritiken att de länder som väljer att ställa sig utanför ”plockar russin ur kakan”, dvs. får stora fördelar av att *inte* delta i samarbetsprojekt. Eftersom det är frivilligt att ställa sig utanför är det svårt att se något problem. Om folket i demokratiska val gör en avvägning mellan värdet av nationell

självständighet och kostnaden för utanförskap är det ju ett medvetet fritt val. Landet behåller det nationella inflytandet och värderar inte tillräckligt högt att få inflytande på gemensamma beslut på de aktuella områdena. Dessutom är ju tanken med flexibel integration att länder kan gå med senare, om de skulle ändra sig.

En annan invändning är att den europeiska integrationen skulle kunna bli helt kaotisk. Rent teoretiskt skulle det ju kunna bli nästan hur många olika öppna partnerskap som helst. Ingen skulle kunna hålla reda på om det är Sverige, Portugal och Bulgarien som har skapat ett öppet partnerskap om skolbyggnaders utformning eller om jakt på vildsvin för att ta några påhittade exempel. Kanske är det en sådan utveckling som föresvävar EU-minister Birgitta Ohlsson och ligger bakom det ovan citerade uttalande. Det ter sig dock helt osannolikt att välutvecklade demokratier i Europa med högutbildade befolkningar skulle ge sig in på sådana groteska projekt. Det vi naturligen kan vänta oss är att länder i första hand väljer att hantera de frågor som inte tillhör kärnan på nationell nivå. Och många skäl talar för att de frågorna också ofta bör behållas på nationell nivå.

Politiker och andra opinionsbildare gör sig ofta skyldiga till tankefelet att tro att vissa områden bör lyftas upp på EU-nivå därför att de är särskilt viktiga. Detta sägs ofta om miljöfrågorna, men också om till exempel sociala och medicinska frågor. Men den aspekten är helt irrelevant. Frågan är om det finns skäl att tro att måluppfyllelsen på olika områden blir bättre om den hanteras på unionsnivå än på nationell nivå. En centralisering kan visserligen vara samhällsekonomiskt lönsam bland annat genom att en kostnadssänkning uppväger nackdelen med att besluten blir sämre anpassade till nationella förhållanden, men det kan också vara tvärtom.

Ett viktigt skäl till att lyfta upp frågor över nationell nivå är att det finns gränsöverskridande effekter. Detta är fallet med många miljöpolitiska frågor, men långt ifrån alla och det är vidare inte så att alla gränsöverskridande effekter påverkar alla EU-länder. Ett öppet partnerskap för de länder som berörs är sannolikt oftast den bästa

och lättast genomförbara lösningen. Och i vilket fall måste naturligtvis demokratispekten ställas mot ren ekonomisk effektivitet. Det finns starka invändningar och en betydande folklig indignation över att beslut fattas långt över väljarnas huvuden och detta gäller även när besluten i sig själva inte är alltför omstridda.

Kvar står att när kärnan i EU-projektet är fastställd och medlemsländerna har återfört ett antal politiska frågor från *acquis communautaire* till nationell nivå, så kommer det att successivt växa fram öppna partnerskap när mindre grupper av länder upptäcker skäl att gå samman och hantera vissa politiska frågor gemensamt.

Finland, Sverige och Norge skulle kunna tänkas ingå ett öppet partnerskap om rovdjurspolitik, eftersom de har många rovdjur som korsar gränserna mellan de tre länderna. De åtta EU-länder som är Östersjöstater skulle naturligtvis gå samman i ett öppet partnerskap om detta gemensamma hav, som är känsligt för övergödning, utfiskning mm. Det finns redan nu något som heter EU:s Östersjöstrategi där dessa åtta Östersjöstater samarbetar.¹⁷ Detta har inte organiserats som ett fördjupat samarbete i enlighet med Lissabonfördragets artikel 20, men om det under nya konstitutionella förhållanden gjordes om till ett öppet partnerskap, skulle det knappast finnas skäl att vänta sig eller önska sig att ytterligare EU-länder skulle ansluta sig.

Europrojektet är ett viktigt exempel på hur flexibel integration skulle kunna fungera. Euron kom ju till som en fransk-tysk upp-görelse för att hantera den tyska återföreningen och för att inte det återförenade Tyskland skulle bli alltför mäktigt (i förhållande till Frankrike). Det var ett politiskt projekt som syftade till att hindra en förskjutning i maktbalansen mellan de två länderna. De ekonomiska riskerna med att skapa en valutaunion av länder med olika ekonomisk struktur, utvecklingsnivå och politisk kultur beaktades inte. Till råga på allt bröt sedan just Frankrike och Tyskland redan från starten mot

17. Strategin har tre övergripande mål: att rädda havsmiljön, att länka samman regionen och att öka välbästandet.

de regler som hade ställts upp för att förhindra kriser i eurozonen. Eurokrisen kan till dels ses som resultatet av ett fransk-tyskt direktorats maktmissbruk.

Europrojektet var alltså illa förberett och vansköttes. Nu är det i djup kris. Men att ett antal EU-länder vill ha gemensam valuta är naturligtvis helt legitimt inom ramen för ett system med flexibel integration. De länderna måste då gå ihop och upprätta de institutioner som krävs. Dit hör gemensam finanspolitik, gemensam centralbank, insättargaranti, transfereringsunion och en beredskap för de omfattande migrationsströmmar mellan de ingående länderna som torde vara en förutsättning för en långsiktigt hållbar valutaunion. Alla EU-länder bör då ha rätt att påverka hur regelverket och institutionerna ska se ut, men inget land ska vara skyldigt att gå med och alla länder som stannar utanför ska ha rätt att gå med senare förutsatt att de uppfyller de uppställda kraven på deltagande. Sådan är grunden för flexibel integration.

Även om euron hade skapats på det sättet efter att förutsättningarna för en framgångsrik valutaunion hade klarlagts och de nödvändiga institutionerna hade byggts, hade naturligtvis den internationella finanskrisen medfört en kris för projektet i alla fall. Som Sverige och Finland visade i början av 1990-talet och USA och Storbritannien har visat nu, kan man hamna i finanskriser utan att vara med i en valutaunion. Skillnaden hade varit att det hade funnits förberedda principer och institutioner för exempelvis transfereringar, gemensamma reserver, insättargarantier och migration som hade underlättat vägen ut ur krisen.

Subsidiaritet och institutionell konkurrens

Vi har redan ett EU-system med olika konstellationer av medlemskap och allt pekar på att de kommer att bli fler. Dessa överlappande medlemscirklar bör ses som naturliga lösningar, inte som temporära avsteg från uppbyggnaden av en federal struktur. Flexibel integration är en önskvärd liberal konstruktion, en satsning på mångfald, inte ett misslyckande.

Det är också viktigt att inse att flexibel integration är ett sätt att främja subsidiaritet, dvs. att EU-beslut tas så nära ländernas medborgare som möjligt. Subsidiaritet ses normalt som en fråga om att inte flytta politiska beslut från medlemsländerna till EU-nivå, om det inte är nödvändigt. Att flytta politiska beslut, men inte till EU-nivå utan till en mindre grupp länder med gemensamma intressen och likartad politisk grundsyn, är emellertid också ett sätt att respektera kravet på subsidiaritet.¹⁸

Argumentet för subsidiaritet är dessutom inte bara demokratiskt-politiskt utan också ekonomiskt. Den moderna forskningen i institutionell ekonomi förklarar Europas enastående kulturella, ekonomiska och militära utveckling från omkring år 1500 med de positiva effekterna av den institutionella konkurrensen mellan alla de små politiska enheter som Västeuropa då bestod av (North 1973,

18. Subsidiaritet prisas i alla högtidstal i EU-sammanhang, men som Anne-Marie Pålsson visar i sin rapport (Pålsson 2013) är det oftast ett tomt löfte och då inte bara för Sveriges riksdag utan generellt i EU:s beslutsprocesser.

Institutional Competition 2008). Den tidens stormakter, Kina, stormogulens Indien och det osmanska väldet, var alla militärt mäktiga, folkrika och politiskt centraliserade och stängde ute inflytande från resten av världen. Konkurrenten mellan alla de små politiska enheterna gav däremot det fragmenterade Europa dess flygande start vid den moderna tidens början. Enligt detta synsätt uppstod alltså den europeiska hegemonin inte *trots* utan *tack vare* världsdelen politiska fragmentering.

Forskningens syn på vikten av institutionell konkurrens mellan stater ger anledning att varna för följderna av vår tids europeiska projekt, EU, med dess utpräglade strävan efter likriktning av medlemslänternas regelsystem och centralt beslutsfattande. Det finns risk för att den institutionella konkurrens mellan nationalstater som är grunden till Europas historiska framgång under de senaste fem hundra åren därmed håller på att avskaffas. Det europeiska politiska etablissemanget tror att en centraliserad europeisk federation är vägen till internationell framgång, vilket nog bara är sant från kortsiktig maktpolitisk synpunkt.

Det är naturligtvis riktigt att ett EU med 27 eniga länder bakom sig står starkare i internationella förhandlingar än en mindre grupp som gått samman i ett öppet partnerskap. Om ett ställningstagande för åtgärder mot till exempel klimatförändring kan beslutas på EU-nivå, därför att det finns enighet, så vinner naturligtvis organisationen i styrka i globala förhandlingar. Men om enighet inte finns, kan ett eller ett fåtal veton förstöra medlemsländers möjligheter till internationellt inflytande dramatiskt, trots att kanske 20 länder är eniga. Då kan flexibel integration vara mycket värdefull även för att utöva inflytande i omvärlden. Och om det inte finns möjlighet till att lägga in veto, dvs. inga spärrar mot fortlöpande maktkoncentration till Bryssel, så byggs det in motsättningar som försvårar och i värsta fall förgiftar hela EU-samarbetet.

Det grundläggande problemet är sannolikt att det finns starka intressen som inte primärt ser frihet, demokrati, materiellt välstånd

och kulturell mångfald som huvudmål för den europeiska integrationen utan som framför allt vill etablera en mäktig federal EU-stat, en europeisk supermakt som kan agera på den internationella arenan på jämbördig nivå med USA, Kina och Indien. Om målet är att skapa en sådan plattform för en europeisk maktelit, räcker det naturligtvis inte att bara ha en gemensam handelspolitik och kunna uppträda som en stat i globala och bilaterala handelsförhandlingar. Huruvida en mäktig federal EU-stat också ligger i de europeiska folkens intresse, och inte bara i dess politiska makteliters, är en fundamental fråga som måste komma upp i den europeiska politiska debatten.

Ett första steg för att få igång en svensk debatt om vad vi vill att EU ska vara, vore att Sveriges regering tillsätter en utredning som går igenom vilka befogenheter som kan och bör föras tillbaka från EU:s institutioner till Sveriges regering och riksdag. Med ett sådant underlag skulle de politiska partierna bli tvungna att redovisa sin inställning till Sveriges framtid som självständig nation med demokratisk kontroll och opinionsbildare i alla läger skulle komma att bidra till en genuin genomlysning.

Referenser

Adler-Nissen, R (2011) "Behind the Scenes of Differentiated Integration: Circumventing National Opt-Outs in Justice and Home Affairs" *Journal of European Public Policy* 16(1):62–80.

Anell, L (2009) *Europas väg – förening och mångfald*, Stockholm: Premiss förlag.

Bartolini, S (2005) *Restructuring Europe – centre formation, system building, and political restructuring between the nation state and the European Union* Oxford University Press.

Dewatripont, M m fl (1995) *Flexible Integration – Towards a More Effective and Democratic Europe* Monitoring European Integration 6, CEPR, London.

European Integration and National Identity: the Challenge of the Nordic States (2002) red.Hansen, L – Waever, London: Routledge.

Gustavsson, S (2013) "Intertwined sovereignties and the problem of legitimate opposition" *Aspects of Sovereignty*, Leiden: Brill.

Habermas, J (2011) *Europas författning – en essä* Stockholm: Ersatz.

Habermas, J (2011) *Zur Verfassung Europas – ein Essay*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

Hix, S (2008) *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge, sid. 8–9 (min översättning.)

Institutional Competition (2008) red. Bergh, A och Höijer, R, Edward Elgar Storbritannien.

- Kölliker, A, (2001) "Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration" *West European Politics* 24(4): 125-51.
- Kölliker A (2006) *Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration*, Lanham MD: Rowman & Littlewood.
- Lavenex, S (2005) "Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework" *Swiss Political Science Review* 15(4):547-75.
- Leuffen, D, Rittberger, B och Schimmelfennig, F (2013) *Differentiated Integration – Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Majone, G (2005) *Dilemmas of European integration – the ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford University Press.
- Moravcsik, A (2008). "The European constitutional settlement", *World Economy*, 31(1): 158-183.
- Mueller, D C, (2003) *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Neve, J-E (2007) "The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU" *Journal of European Integration* 29(4):503-21.
- Niskanen, W A (1987). "Bureaucracy." In Charles K. Rowley, ed. *Democracy and Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- North, D C och Thomas, R P (1973) *Västerlandets uppgång*, SNS Förlag.
- Persson, P, Roland, G och Tabellini, G (1999) "Hur långt skall EU centraliseras: Vad säger ekonomisk teori?" *Makten över politiken*, SNS förlag, Stockholm.
- Pålsson, A-M (2013) *Subsidiaritet – ett tomt löfte* Forum för EU-debatt, Rapport nr 1, Stockholm.
- Scharpf, F (2012) *Legitimacy intermediation in the multilevel European polity and its collapse in the euro crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Stubb, A (1996) "A Categorization of Differentiated Integration", *Journal of Common Market Studies* 34:283-95.

Stubb, A (2002) *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond* Basingstoke: Palgrave.

Swedenborg, B (1999) "Om betydelsen av konstitutionella spelregler" *Makten över politiken* Stockholm, SNS förlag.

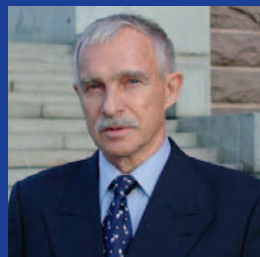
Swedenborg, B (2006) "The Principles and Practice of federalism: Lessons for the EU?" *Swedish Economic Policy Review* Volume 13, Number 1, s. 63–69.

Varwick, J och Windwehr, J (2007) "Norwegen und Schweiz als Modellfälle für Differenzierte Integration" *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43:15–20.

de Vylder, S (2013) *Eurokrisen och Finanspakten: Ur askan i elden*, Forum för EU-debatt, Rapport nr 2, Stockholm.

EU-samarbetet är i kris med massarbetslöshet, växande motsättningar mellan befolkningar, minskat förtroende för EU-institutionerna och stundande brittisk folkomröstning om fortsatt medlemskap.

Den nuvarande inriktningen av EU-integrationen har nått vägs ände. När antalet medlemsländer nu nalkas trettio, har den politiska, ekonomiska och kulturella heterogeniteten blivit för stor. Det går inte längre att alla EU-länder ska vara med i allt samarbete. Den naturliga vägen framåt är flexibel integration, där mindre grupper av medlemsländer kan samarbeta i öppna partnerskap utan tvånget att alla ska ansluta sig efter hand. Mer än en valutaunion inom EU kan bli möjligt och nordiskt samarbete kan ha en ny framtid. Det bör även finnas utrymme för enskilda länder att lämna delar av dagens samarbete. Det viktiga är att varje medlemsland accepterar EU:s kärna, den inre marknaden och de villkor som denna ställer.



Nils Lundgren är fil. dr i nationalekonomi. Han har varit ekonom på EFTA i Genève, research fellow vid IIES i Stockholm, statlig utredare, forskare vid Reading University och forskningschef vid Konjunkturinstitutet. Under 80- och 90-talet var han chefsekonom på Nordbanken.

Han har varit ledamot av Konsekvensutredningen om kärnkraften och EMU-utredningen.

I EMU-folkomröstningen ledde han organisationen Europa ja – euro nej och var sedan med och grundade det EU-kritiska partiet Junilistan, vars ledare han blev 2004–2008. Invald i EU-parlamentet 2004–2009 var han bl a förste vice ordförande i budgetkontrollutskottet.

Nils Lundgren har skrivit åtskilliga böcker, medverkat i många antologier och deltagit flitigt i samhällsdebatten. Några EU-anknutna skrifter är Institutionell konkurrens eller central harmonisering, i *Vad vill Sverige med EU?*, SNS, Stockholm 1996, *Europa ja – euro nej*, Fischer & Co, Stockholm 2003 och *Makteliten mot folket – tankar om EU, nationalstaten och demokratin*, Rapport 2008:2, Junilistan.