



En god kraft i världen

EU efter Lissabonfördraget

av Göran Lenmarker



J



H



S



En god kraft i världen

EU efter Lissabonfördraget

Den europeiska integrationen är en av de största bedrifterna i världshistorien. Ett Europa präglad av krig och förtryck utvecklas till en kontinent i frihet, fred och välstånd. Men arbetet är inte avslutat. Fortfarande finns det förtryck. På Balkan och senast i Kaukasus har det varit krig som kan blossa upp igen.

Integrationen bygger på fundamentala värden, som uttrycks i lagar och regler vilka upprätthålls av starka institutioner. Europarådets normer är grundläggande och står över nationell och EU-lagstiftning. Den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter ger medborgaren den yttersta möjligheten att hävda sin rätt. I Europa är brott mot mänskliga rättigheter och demokrati inte en stats inre angelägenhet.

Nato ger trygghet mot yttre angrepp genom den ömsesidiga försvarsgarantin. För länderna i Central- och Östeuropa som ofta är nybildade eller återuppståndna är den tryggheten fundamental. Men Nato förstärker också den interna säkerheten mellan Europas länder genom att omöjliggöra en åternationalisering av försvarspolitiken. Vi får aldrig glömma Europas blodiga historia där krigen oftast uppstod i Europas mitt och inte genom angrepp utifrån. Vidare engagerar alliansen alla övriga länder i Europa och Centralasien i det säkerhetsfrämjande arbetet: Partnerskap för fred. Nato-Rysslandsrådet har en särskilt viktig roll att spela. Förtroendefull samverkan mellan försvarsmakter är en viktig förutsättning för Europas stabilitet och fred. Skulle den upphöra vore det ett allvarligt steg tillbaka för säkerheten i Europa.

Förutom Nato bidrar flera avtal, om nedrustning och militär öppenhet

för insyn och inspektion, till att Europa kunnat utveckla den troligen lägsta rustningsnivån i sin historia. Här spelar OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) en viktig roll när det gäller kopplingen mellan säkerhet, nedrustning, mänskliga rättigheter och demokrati. Den uppgiften är särskilt viktig i det östligaste Europa och Centralasien.

Men det är EU som är hjärtat i den europeiska integrationen. Denna rapport handlar om unionen och dess framtida utveckling. Men EU skulle inte fungera utan Europarådets, Natos och OSSE:s grundläggande arbete. Just samspelet mellan starka institutioner ger Europas integration dess särskilda styrka.

FN var segrarnas skapelse och EU förlorarnas. De sex grundarländerna var eller hade nyligen varit ockuperade. Denna förödmjukelse var kanske orsaken till djupet i den samverkan som startade med Kol- och stålunionen samt Rom-fördraget. I bredare mening har EU många fäder. Mellankrigstidens Nationernas Förbund var ett första och väsentligen misslyckat försök att skapa tätare samarbete. USA:s generösa Marshallhjälp efter andra världskriget, där samarbete mellan de mottagande länderna (inklusive Sverige) var ett villkor, gav det ekonomiska samarbetet en rivstart. Benelux-samarbetet, Nordiska rådet och Efta var andra viktiga steg för att utveckla samarbetet mellan europeiska länder.

EU är hjärtat i integrationen

EU:s styrka ligger i dess starka organisation och unika demokratiska förankring – vilken är långt djupare än i någon annan internationell organisation. Vi klagar med rätta på det låga deltagandet i val till Europaparlamentet. Men ingen annan organisation har ett direktvalt parlament. FN och många andra internationella organisationer har inte ens en parlamentarisk församling. Europa är den kontinent som har minst demokratiskt underskott.

Balansen mellan medlemsstaternas och EU:s ansvar är central. Ett EU

som tar på sig för mycket eller som inte levererar vad det borde, leder till att unionen bryts upp eller marginaliseras. Vad som är den rätta balansen förändras över tid.

Ett EU som fungerar väl måste ha pådrivande krafter men också kraftiga spärrar mot maktansamling och överdriven centralisering. Dessa spärrar finns både hos medlemsstaterna och inom EU:s institutioner.

”*No taxation without representation*” var stridsropet hos de revolutionärer som slängde lasten med te överbord i Bostons hamn och som skapade USA. Den kraftfullaste spärren mot EU:s utveckling till statsmakt är motsatsen, nämligen representation utan beskattningsrätt. EU finansieras av avgifter från medlemsländerna. Den är blygsam – en procent av ekonomin – vilket ger EU en begränsad finansiell styrka långt under medlemsstaterna som normalt disponerar 30-40 procent av sitt lands BNP. Skattefinansierade transfereringar och verksamheter förblir därmed ett nationellt ansvar. (EU koordinerar däremot vissa nationella skatter, t.ex. moms, tobak, alkohol, men de tillfaller inte unionen.)

En andra spärr finner man i avsaknaden av en lokal EU-förvaltning. Denna hanteras av medlemsländernas statsförvaltningar. Det skiljer EU från federala länder som normalt har en kraftfull federal förvaltning jämsides med delstaterna. Detta faktum förhindrar också framväxten av en stor gemensam byråkrati, som kan verka centraliserande. Tvärtemot gängse uppfattning är EU:s centralförvaltning blygsam jämfört med medlemsstaternas, särskilt om man betänker att hälften av tjänsterna behövs för att hantera de nu tjugotre officiella språken

En tredje spärr är fördragens kompetenskatalog som anger på vilka områden EU får lagstifta. All EU-lag måste ha en rättslig grund.

Genom Lissabon-fördraget ges också nationella parlament rätt att varna – gult kort – om det anser att principerna om subsidiaritet och

proportionalitet överträds även inom ramarna för EU:s kompetens. Det är visserligen Europaparlamentet och ministerrådet som lagstiftar, men vilken nationell regering vågar gå emot sitt eget parlament?

Den femte och yttersta spärren är rätten till utträde ur unionen vilken nu införs i EU:s fördrag. Det är bra då det tydliggör EU-samarbetets frivilliga grund.

Kommissionen har traditionellt varit dynamon i integrationen, men dess förslag har så ofta förkastats eller kraftigt omarbetats av rådet och parlamentet att den blivit försiktigare och därmed gradvis försvagats. Även Europaparlamentet har svängt i mer återhållsam riktning, påverkat av ökande EU-skepsis i många medlemsländer.

Medlemsländerna, genom ministerrådet och det Europeiska rådet – stats- och regeringschefernas organ –, kan numera sägas höra till de mer pådrivande krafterna, även om de sällan medger detta. Det beror till stor del på att regeringarna ser hur otillräckliga nationella lösningar är på finanskris, klimathot, energisäkerhet, internationell brottslighet och andra problem. Den gamla föreställningen att ”Bryssel” driver på integrationsprocessen och medlemsländer bromsar är inte längre hela sanningen.

Även balansen mellan medlemsländerna är viktig. Frankrike och Tyskland har tidigare haft ett avgörande inflytande på integrationsprocessen. Men den dynamiken har ändrats i takt med att unionen utvidgats. De stora länderna har inte längre samma dominerande påverkan på interna processer. I EU är alla länder – små och stora – likaberättigade. Till skillnad från FN, där stormakterna fattar de avgörande besluten, ger EU ingen särställning till de stora medlemsländerna.

Men medborgarnas Europa måste naturligtvis ta viss hänsyn till att sjuttio procent av EU-medborgarna bor i de sex stora länderna och fyrtio procent i de tre största. Avvägningen innebär att i grundläggande och känsliga frågor har varje land en röst. För förändringar i fördragen

gäller enhällighet. I övriga frågor tillämpas en viss proportionalitet som missgynnar befolkningsrikare länder. Europaparlamentet stärks också genom Lissabonfördraget vilket innebär en ökad proportionalitet. Där röstar man dock inte efter nationell tillhörighet utan mer efter partigruppstillhörighet.

En intressant observation är hur både globaliseringen och decentraliseringen ger den europeiska nivån ett ökat ansvar. Sedan många år pågår en omfattande decentralisering i Europa. Allt fler offentliga tjänster konkurrensutsätts och privatiseras. Marknadens aktörer, enskilda, företag och det civila samhället spelar en allt större roll. Även det offentliga decentraliseras på många håll.

Denna decentralisering medför paradoxalt nog ökat ansvar för EU som normalt sätter och övervakar marknadens spelregler. Kommuner, regioner och statliga institutioner är t.ex. underkastade regler om offentlig upphandling, vilket är viktigt för att motverka protektionism och korruption.

När verksamheter decentraliseras och den internationella konkurrensen blir det normala är EU ofta den lämpliga legala nivån i enlighet med subsidiaritetsprincipen som anger att den lägsta effektiva nivån ska ha ansvaret.

Institutionerna

Lissabonfördraget stärker Europaparlamentets medbeslutande, ökar andelen beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet, samt ger nationella parlament en övervakande funktion för subsidiaritet och proportionalitet. Europeiska rådet institutionaliseras och får en vald ordförande, vilket möjligen stärker dess ställning.

Friktionen mellan EU:s marknadslagstiftning och medlemsländernas grundlagar ökar exempelvis när nya medier utvecklas. Avvägningen mellan tryckfrihet, upphovsrätt och integritet är viktig och blir allt svårare. När EU ska harmonisera viss straffrätt för att be-

kämpa t.ex. trafficking kommer friktionen att öka även där, eftersom straffrätt är en kärna i de nationella lagstiftande församlingarna. Här blir den nya subsidiaritetskontrollen särskilt viktig.

EU har blivit öppnare, men det är fortfarande en bra bit kvar innan en ordentlig offentlighetsprincip genomsyrar unionen. Fortfarande kan man stöta på uppfattningen att en ökad öppenhet skulle skada EU. Det är naturligtvis tvärtom. En stark offentlighetsprincip och kontroll av finanserna gör EU bättre och mer legitimt.

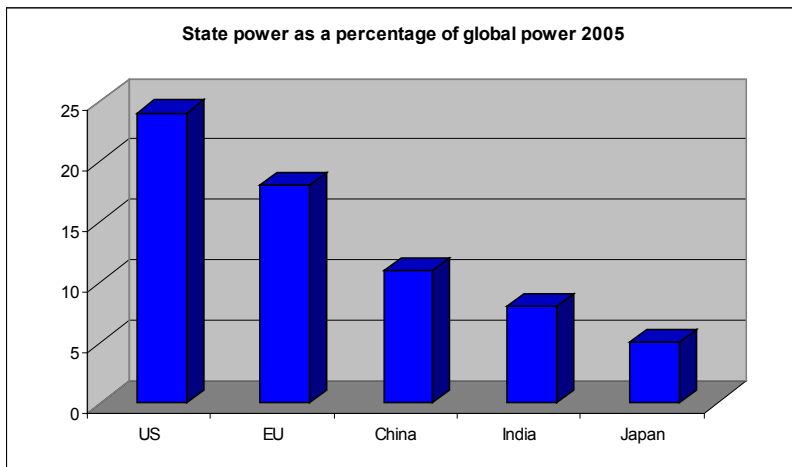
Det är nu viktigt att det nya Europaparlamentet stärker sin kontrollmakt över unionens utgifter. Det är känsligt eftersom cirka 85 procent av utgifterna går genom statsförvaltningar som lyder under nationell tillsyn. Men detta dilemma måste lösas så att kontrollen blir effektiv mot slöseri och korruption. Revisionsrätten och OLAF, Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, är viktiga organ, men det behövs ett starkare politiskt tryck från centrum, eftersom medlemsstaternas företrädare inte är så benägna att kritisera varandra. Det kan ge upphov till nationella motsättningar, vilket är det sista som EU vill orsaka.

Kommissionens roll måste stärkas för att ge mer kraft åt integrationsprocessen. Kommissionärerna har mer och mer kommit att ses som nationella företrädare i kommissionen. Därav det nationella motståndet mot att förlora sin kommissionär.

Eftersom Lissabonfördragets reducering av antalet kommissionärer ser ut att haverera blir det nödvändigt att hitta ett sätt att kombinera effektivitet med nationell förankring. En möjlighet vore att minska själva kommissionen till ett begränsat antal tunga portföljer – kanske ett tiotal – som naturligt återspeglar unionens verksamhetsområden, samtidigt som en liten sambandsfunktion inrättas för varje medlemsland inom kommissionen.

En gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

EU:s interna perspektiv att säkra den europeiska freden och bygga



Källa: Global Trends 2025, A Transformed World

det gemensamma välståndet var länge det helt dominerande. Den inre marknaden, jordbrukspolitiken, den fria rörligheten och senare miljöpolitiken utformades utifrån detta. Först efter det kalla kriget började en mer gemensam utrikespolitik ta form.

Genom sin storlek (500 miljoner invånare) och sin tyngd (30 procent av världsekonomin) har EU:s energi-, handels-, jordbruks- och fiskepolitik stor påverkan på andra länder. Därför behövs det även ett utrikesperspektiv på den interna politiken. Bristen på samordning inom detta område är många gånger besvärande.

Ett samlat EU kan också påverka omvärlden på ett helt annat sätt än vad medlemsländerna individuellt kan göra. Nu handlar det alltför ofta om att försöka samordna nationell utrikespolitik, ofta med ett blandat resultat. Därför behövs en enda gemensam och verkligen sammanhållen utrikes- och säkerhetspolitik för att utnyttja EU:s potential.

Men det stöter på motstånd eftersom tendenser till stormaktstänkande-fortfarande lever kvar i flera huvudstäder. Men Europa har inte längre några globala stormakter. Endast ett samlat EU kan ge verkligt inflytande på den internationella arenan.

Omsorgen om den transatlantiska länken via Nato har anförts som skäl mot en förstärkt gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom EU. Men världen och USA är mer betjänt av ett EU som utnyttjar sin fulla potential som internationell aktör. Alla goda krafter behövs. Ett starkt EU ger också ett starkare och mer balanserat transatlantiskt partnerskap.

Det behövs ett kraftfullt centrum – ett riktigt kvalificerat utrikesdepartement – som har det gemensamma perspektivet. Det kommer att ta tid att bygga en högkvalitativ utrikesfunktion och det kräver att medlemsländerna aktivt stöder projektet. Det brittiska *Foreign Office* som anses vara en av världens ledande utrikesförvaltningar kan sättas som kvalitetsmått.

Den nuvarande utrikesrepresentationen, som är begränsad till kommissionens ansvarsområde, behöver bli allsidig och kraftigt förstärkas och ta på sig konsulära frågor till stöd för alla EU-medborgare. Särskilt de nyare och mindre medlemsländerna vill se en stark gemensam representation i tredje land.

I vidare internationella sammanhang lever ofta stormaktsstrukturen kvar. Exempelvis i G8, G20 och FN:s säkerhetsråd. Det vore rimligt att EU företräddes gemensamt i dessa organ, vilket skulle skänka större tyngd åt en europeisk hållning.

En effektiv försvarspolitik

EU:s säkerhetsstrategi anger tre väsentliga uppgifter för unionen:

- ▶ att vara en god kraft i världen till stöd för FN och i enlighet med dess principer
- ▶ att bidra till att skapa goda grannar i frihet, fred och välbefinnande
- ▶ att bidra till att förebygga och lösa konflikter

Principerna är bra. Men utmaningen är att samla reell kraft och förmåga för att kunna leva upp till principerna.

EU:s försvarspolitik handlar om att skapa förmåga till den tredje uppgiften: konfliktlösning. Medlemsländerna avgör själva om de ska göra militära insatser. Denna decentraliserade ordning för militära frågor skapar en god balans. Inget land behöver sända sin militär mot sin vilja, men unionen sätter ambitionen, mål och ramar för insatser i enlighet med FN-stadgans principer. I Sverige är det riksdagen som beslutar, normalt i brett samförstånd, om militära insatser utomlands.

EU:s medlemsländer har tillsammans cirka 1,8 miljoner soldater och satsar i genomsnitt cirka 1,5 procent av sin BNP på försvaret. Relativt sett är det den lägsta andelen i Europas historia. Samtidigt måste medlemsländerna ta ett större ansvar för att utveckla en större och effektivare krishanteringsförmåga

Försvaret är ett nationellt ansvarsområde och därför är försvarsmaterial undantaget den inre marknadens spelregler. Eftersom det bara finns en legal köpare i varje land, nämligen statsmakten, skulle EU-reglerna om offentlig upphandling kunna ge en mer rationell hantering av försvarsmateriel i medlemsländerna. Det skulle ge betydande besparingar jämfört med nuläget i hela EU. Även exportkontrollen av försvarsmateriel bör tas över av EU. Det skulle bli mer rationellt när försvarsindustrierna integreras allt djupare. Kvalitén på EU-ländernas exportkontroll skulle också kunna höjas jämfört med idag.

EDA, European Defence Agency, måste som var tänkt utvecklas till ett verkligt gemensamt organ för samordning av stora och kostnadsdrivande försvarsprojekt. Dagens olika nationella projekt kostar onödigt mycket. En stärkt roll för EU skulle kunna motverka ineffektiva motköpsaffärer, tveksamma beslutsgrunder, slöseri genom korta produktionsserier och ren korruption.

Bistånd och utvecklingsarbete

EU har en viktig uppgift att stödja kandidatländerna och länder i det östligaste Europa och Centralasien. Det östliga partnerskapet kan få en stor betydelse för det partnerland som så önskar. EU har också en särskild roll i Medelhavsområdet för att stärka samarbetet med och mellan länder vid dess södra och östra kust.

EU behöver därutöver stärka sina biståndsinsatser i två avseenden. Det ena är att bidra till att den afrikanska unionen (AU) blir effektiv bl.a. för att undanröja gränshinder inom Afrika, som är ett stort hinder mot fattigdomsbekämpningen där. AU inspireras av EU.

Det andra är det faktum att EU-kommissionen förmodligen är ett av världens mest framgångsrika biståndsorgan. Inte på grund av biståndspengar utan därför att dess arbete med kandidatländer i Central- och Östeuropa ger den en unik kompetens i ett effektivt införande av god samhällsstyrning. Ofta korrupta och relativt laglösa samhällen har fått kraftfullt stöd att bygga goda institutioner och lagreglerade samhällen på demokratisk grund. Ett hägrande EU-medlemskap ger kraft åt den processen. Men även länder på andra kontinenter som så önskar borde också få kunna utnyttja detta kraftfulla stöd även om det inte finns något medlemskapsperspektiv. I övrigt så kommer huvuddelen av världens bistånd från EU:s medlemsländer. Det är deras ansvar och det finns ingen anledning att EU tar över detta.

EU:s inre marknad där även Norge, Island och Schweiz i stort sett ingår svarar för ungefär trettio procent av världsekonomin, vilket är lika mycket som Nafta (USA, Kanada och Mexico). Tidigare var USA den pådrivande kraften för liberalisering av världshandeln. Nu bör EU ta ledningen när Doha-rundan gått i stå. Genom sin starka position kan EU ensidigt avveckla sina tullar. Det skulle ge en stimulans till WTO-förhandlingarna och till världsekonomin.

En sådan avveckling av EU:s tullar och jordbrukssubventioner, omläggning av fiskepolitiken mot uthålligt fiske även utanför EU:s vatten och snabb minskning av fossila bränslen ger viktiga bidrag till värld-

dens miljö och u-ländernas utveckling. Det behövs därför en kraftfull EU-funktion som kan hävda det internationella perspektivet mot medlemsländernas ibland snäva nationella intressen.

Efter Lissabon-fördraget

Lissabon-fördraget stärker EU:s förmåga, förbättrar institutionerna och underlättar för ytterligare medlemsländer såsom Turkiet, länderna på västra Balkan och i det östligaste Europa. Men om och när fördraget är i kraft behövs ytterligare fördragsändringar.

Tanken att fördragen ska kunna läsas och förstås av den intresserade medborgaren är för värdefull för att överges. Fördragen behöver därför ytterligare förenklas, göras översiktliga och obsoleta paragrafer rensas ut. En sådan redigering av fördragen, får absolut inte kombineras med kompetensöverföring till EU, och borde kunna ske utan någon större dramatik och utan att folkomröstning behövs i något medlemsland.

Den finansiella krisen och det reformarbete som påbörjats på det finansiella området och vad gäller euron kan också komma att aktualisera förändringar i fördragen. Det är nu för tidigt att identifiera sådana men frågan bör prövas.

Utvecklingen på utrikespolitikens område går fort bort från kalla krigets perspektiv. Lissabon-fördraget är ett viktigt steg på detta område, men är likväl en halvmesyr. När det nya fördraget varit i kraft i fem år kan en översyn av utrikes- och säkerhetspolitiken i fördraget göras.

Fördragsförändringar måste vara starkt förankrade i medlemsstaterna. Därför bör de utarbetas av konvent där flertalet ledamöter är nationella parlamentariker. Fördragsändringar bör ske fortlöpande på väl avgränsade områden. Det är så den svenska grundlagen ändras.

Sammanfattning

Med Lissabonfördraget är EU institutionellt redo att möta de flesta utmaningar och möjligheter; nya medlemmar, klimat- och energi, invandring och asyl, organiserad brottslighet m.m. Några fördragsrelaterade frågor återstår dock.

- Fördragen behöver redigeras men utan att kombineras med kompetensöverföring till EU.
- EU:s kontroll av sina utgifter måste stärkas, särskilt den stora del (ca 85 procent) som går via medlemsländernas förvaltningar. Europaparlamentet måste sätta ökat tryck på utgiftskontrollen.
- Lissabonfördragets reducering av antalet kommissionärer ser ut att haverera. En annan väg bör prövas. Ett begränsat antal kommissionärer (cirka tio) samtidigt som varje medlemsland får ett litet sambandskontor i kommissionen.
- Finanskrisen kan aktualisera ökad EU-kompetens för reglering och kontroll av finansmarknaden och vad gäller euron. Först måste dock krisen grundligt analyseras och pågående reformarbete utvärderas.
- Utrikes- och säkerhetspolitiken förstärks med det nya fördraget. Efter fem års erfarenhet av den nya ordningen bör en fördragsmässig översyn ske eftersom förändringarna på detta område var en halvmejsyr.
- Medlemsländerna äger fördragen. Därför måste förändringar utarbetas av konvent med en majoritet av nationella parlamentariker. Fördragsändringar bör ske fortlöpande på väl avgränsade områden. Det är så den svenska grundlagen ändras.

En verkligt gemensam utrikes- och säkerhetspolitik bör skapas. Idag handlar det om samordning av nationell politik, där större länder vaktar sitt inflytande. Det kommer att ta tid att forma en gemensam politik av hög kvalitet.

- En högt kvalificerad utrikesfunktion bör byggas helst inom kommissionen. Kvaliteten är viktigast.

- EU bör ha en enda gemensam representation i (G8, G20, FN:s säkerhetsråd).
- Europas välstånd skapas när gränshinder försvinner. Nu måste EU:s yttre tullar sänkas och avskaffas föra att stimulera världshandeln och den globala ekonomin, särskilt i u-länderna.
- Kommissionen har en unik kompetens att stödja ”good governance” genom att bygga goda institutioner i lagreglerade samhällen på demokratisk grund. Denna erfarenhet bör erbjudas även utomeuropeiska länder som saknar medlemskapsperspektiv.
- Medlemsländernas upphandling av försvarsmateriel bör omfattas av EU:s regler om offentlig upphandling för att motverka slöseri och korruption.
- Den europeiska försvarsbyrån EDA måste få kapacitet och mandat att utveckla viktiga militära projekt för att komma bort från den nationella protektionism som orsakar stora onödiga utgifter. Även exportkontrollen av försvarsmaterial bör ske gemensamt för att öka kvaliteten och skapa en mer rationell ordning.

Jarl Hjalmarson Stiftelsen

grundades 1994 och har till uppgift att främja samverkan och europeisk utveckling på frihetens, demokratins och marknads-ekonomins grund. Detta sker genom upplysning och information till politiska partier och organisationer om demokrati och europeisk integration.

De första åren koncentrerade Stiftelsen sin verksamhet främst till länder i närområdet: Estland, Lettland, Litauen, Polen och S:t Petersburg-området. Under senare år har verksamheten vidgats till att även omfatta Azerbajdzjan, Ukraina, Vitryssland, Balkan, Turkiet, Afrika och Latinamerika.

Verksamheten omfattar politiskt aktiva och fokuseras till kvinnor och ungdomar, det vill säga de som inom några år kommer att inneha betydelsefulla politiska positioner i sina respektive länder. Arbetet finansieras i huvudsak av biståndsmyndigheten Sida som en del av det partianknutna bistånd som ska »bistå i utvecklingen av ett väl fungerande partiväsende i u-länder och länder i Central- och Östeuropa i syfte att främja ett representativt demokratiskt styrelseskick«.



Jarl Hjalmarson Stiftelsen
Box 2080
10312 Stockholm
tel 08 676 8000