

Ratio Working Paper No. 247

EU:s Janusansikte

Nils Karlson*

*[nils.karlson@ratio.se](mailto:nilskarlson@ratio.se), The Ratio Institute, P.O. Box 5095, SE-102 42 Stockholm, Sweden.



EU:s Janusansikte¹

Av Nils Karlson

Abstract

Dagens Europeiska Union (EU) framstår för många betraktare och väljare som motsägelsefullt och otydligt. Vissa inslag är positiva – andra mer negativa. Inte minst finns det en kritik mot EU:s ökade överstatlighet. Men främst uppfattas EU och EU:s roll och uppdrag som oklart. Konsekvensen är bristande legitimitet och populism. I denna artikel visas att EU kan sägas ha något av ett Janusansikte, en dubbelnatur, som det är nödvändigt att ta ställning till. Europasamarbetets tillkomst och fortsatta utveckling baseras på två olika grundläggande idéer om hur fred och ekonomisk utveckling kan säkras, vilka har olika konsekvenser för bl.a. synen på federalism, legitimitet och frågan om vilket EU vi vill ha. Den ena idén är pluralistisk, den andra centralistisk.

Keywords: Europeiska Unionen, integration, maktindelning, konstitutionalism, Churchill, Monnet

JEL-codes: F55, F43, F15, F02

¹ The Ratio Institute, P.O. Box 5095, SE-102 42 Stockholm, Sweden; E-mail: nils.karlson@ratio.se

Två idéer om Europas förenta stater

Mycket talar för att EU ända sedan starten har baserats på två olika, delvis överlappande delvis motsatta, idéer. Bägge växte fram i kölvattnet av det andra världskriget och målet för bägge var att för framtiden säkra fred, säkerhet, samarbete och ekonomisk utveckling i Europa.

Den första idén kan exemplifieras med det tal Winston Churchill höll vid Zürich universitet den 19 september 1946, där han – sannolikt till mångas förvåning – förespråkade ett Europas förenta stater. Syftet vara att värna ”den fria världens värden och idéer”². Churchill menade, bl.a. baserat på erfarenheterna från det första världskrigets efterspel, med framväxten av revanschism, fascisms, militarism och nazism att:

” We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong, and gain as their reward, blessing instead of cursing. ... The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the material strength of a single state less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by their contribution to the common cause. ... I shall not try to make a detailed programme for hundreds of millions of people who want to be happy and free, prosperous and safe...”³

Churchill krävde senare även att ett Europaråd skulle inrättas för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsutveckling, vilket också skedde den 5 maj 1949. Tio år senare inrättades den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna för att hantera tvister kring brott mot den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Det var även Churchill som först förde fram tanken på en gemensam europeisk armé.

Den andra idén kan exemplifieras med den deklaration som Robert Schumann, fransk utrikesminister presenterade den 9 maj 1950, som föreslog att:

”den fransk-tyska kol- och stålproduktionen underställs en gemensam hög myndighet, inom ramen för en organisation som är öppen för deltagande av övriga europeiska länder. ... Genom att slå samman basproduktionen och inrätta en ny hög myndighet, vars beslut är bindande för Frankrike, Tyskland och övriga länder som ansluter sig, kommer detta förslag att skapa de första konkreta grundvalarna för en europeisk federation som är oundgänglig för att bevara freden. ... Den gemensamma höga myndigheten kommer att ges i uppdrag att snarast möjligt säkerställa: modernisering av produktionen och förbättring av dess kvalitet; tillhandahållande av kol och stål på exakt lika villkor för de franska och tyska marknaderna samt för övriga anslutna länders marknader; utveckling av gemensam export till andra länder; samt utjämning och förbättring av levnadsvillkoren för dem som arbetar inom dessa industrier.”⁴

Deklarationen, delvis författad av Jean Monnet, chef för den franska planmyndigheten, resulterade i att sex länder – Frankrike, Tyskland, Italien och Benelux-länderna – 1951 undertecknade Parisfördraget, även kallat Europeiska kol- och stålgemenskapen (ESKG). Detta var startpunkten för dagens EU.

² Se Svante Nordins (2013) utmärkta biografi om Churchills liv och grundläggande drivkrafter.

³ Se www.churchill-society-london.org.uk

⁴ Se www.europa.eu

Gemensamt för bägge idéerna var att Europas fred och ekonomiska utveckling förutsatte ett ökat samarbete mellan kontinentens forna fiender, främst Frankrike och Tyskland, i form av någon sorts federation eller överstatlig organisation, ett Europas förenta stater.

Men det fanns också väsentliga skillnader – skillnader som, vill jag hävda, även är centrala för ställningstagande i dagens diskussion om vilket EU vi vill ha. I grunden handlar om två helt olika sätt att se på hur samarbete och välstånd kommer till stånd, även om det också finns viktiga gemensamma drag och anläggningsytor.

Pluralism eller centralism?

Det första synsättet är pluralistiskt. Det utgår ifrån att frivilligt och fredligt samarbete är möjligt och ömsesidigt önskvärt även mellan aktörer med olika intressen och prioriteringar. Förutsättningen är att ekonomisk, civil och politisk frihet upprätthålls med hjälp av gemensamma institutioner inom ramen för en gemensam rättsordning.

Samarbete, integration och ekonomisk utveckling åstadkoms med detta perspektiv genom fri handel, fria marknader och fri rörlighet av produktionsfaktorer som varor, tjänster, kapital och individer, vilket möjliggörs genom ett överstatligt, federalt system, som även förutsätts garantera civil och politisk frihet. Mångfald i enhet är modellen. Överstatligheten begränsas till ett fåtal områden, medan andra politiska uppgifter åligger medlemsstaterna. Tydlig vertikal maktindelning och institutionell konkurrens mellan medlemstaterna ses som positivt. Churchill kan, med min tolkning, sägas vara en tidig representant för denna idé.

Det andra synsättet är centralistiskt. Det utgår ifrån att fredligt samarbete till ömsesidig nytta mellan aktörer med olika intressen och prioriteringar bäst åstadkoms genom reglering och styrning uppifrån. Förutsättning är gemensamma institutioner som kan samordna och planera de verksamheter som anses vara av gemensamt intresse.

Samarbete, integration och ekonomisk utveckling åstadkoms med detta perspektiv genom lagar och regler för produktion av varor och tjänster, liksom för kapital och andra insatsvaror, inom ramen för ett överstatligt, federalt system. Det finns ingen given gräns för överstatligheten, även om vissa politiska uppgifter främst förutsätts åligga medlemsstaterna. Harmonisering och enhetlig centralism är modellen, även om pragmatiska skäl kan tala för att beslutsmakt bör ligga på lägsta möjliga nivå för att uppnå de mål som åsyftas. Schumann och Monet kan, med min tolkning, sägas vara tidiga representanter för denna idé.

De senaste seklernas idé- och maktmässiga strider har i hög grad handlat om denna motsättning mellan ett pluralistiskt och ett centralistiskt sätt att se på samhället, alla övriga skillnader till trots. Målet, ett bättre samhälle, har oftast varit gemensamt, motsättningarna har gällt vägen dit. Understrykas ska även

att skillnaderna i praktiken ofta handlat om betoningen av pluralism respektive centralism – inget samhällssystem kan ensidigt baseras på endera idén fullt ut. Även ett pluralistiskt samhällssystem behöver enhetliga och centralistiska inslag, och vice versa.⁵

Detta innebär att det finns, vilket kommer att utvecklas närmare nedan, två olika sätt att se på hur ett federalt Europa bör se ut, vilket kanske är den enskilt viktigaste frågan att ta ställning till när det gäller EU:s framtid. Överstatligheten finns där sedan länge, frågan är hur den ska utformas.

EU:s utveckling kan, menar jag, förstås som en kamp mellan dessa grundläggande idékomplex, mellan pluralism och centralism. Ibland har det ena synsättet dominerat, ibland det andra. Även framtidsdebatten om vilket EU man vill ha kan tolkas i ljuset av dessa idéer.

Ett idéperspektiv på EU:s utveckling

Det ursprungliga fördraget om ESKG var, som framgår av citatet ovan, alldeles uppenbart ett exempel på ett centralistiskt synsätt: fördragets uttalade syfte var att skapa en gemensam, central myndighet som skulle reglera och styra produktionen av kol och stål i de fördragstecknande länderna. Annorlunda uttryckt handlade om skapa en statligt reglerad kartell.

Tillkomsten av Europarådet och Europadomstolen, vilka fortfarande ligger utanför EU, även om den rättighetsstadga de baseras på numera är integrerad i EU:s fördrag, är däremot tydliga exempel där den pluralistiska idén med en gemensam rättsordning med grundläggande fri- och rättigheter dominerat.

Ofta, vilket inte minst framgår i EU:s grundläggande fördrag och utvecklingssteg, finns dock bägge synsätten närvarande samtidigt. En uttömmande analys av EU:s fördragsmässiga och institutionella utveckling i ljuset av de två grundläggande idékomplex som just presenterats låter sig här inte göras, men några mer övergripande iakttagelser om vad som utmärker de viktigaste faserna i samarbetets framväxt kan ändå göras.⁶

Betonas ska även, med tanke på att det är en process som sträcker sig över 50-60 år, att den fördjupade integrationen växer fram stegvis, inkrementellt, utan att den framtida utvecklingen har kunnat förutses. En rad omvärldsförändringar och, inte minst, vågor av successiv utvidgning med allt fler medlemmar har även präglat utvecklingen.

⁵ Robert Dahl (1956, 1982), F.A. Hayek (1979), William Riker (1982) och Jan-Erik Lane (1996) tillhör dem som analyserat i olika samhällssystem och styrelseskick utifrån motsvarande idémässiga uppdelning. Se även Karlsson (1999, 2001a, 2007) för tidigare analyser av EU:s federala system och den svenska demokratin.

⁶ Två utmärkta, aktuella översikter av EU:s institutionella utveckling finns i Tallberg (2013) och Gröning & Zetterquist (2011). Se även www.europa.eu för en kortfattad översikt.

Redan i ESKG finns föregångarna till de grundläggande institutioner som präglar dagens EU: en från medlemsstaterna oberoende hög myndighet med egen förslagsrätt och egna verkställande funktioner; ett beslutande ministerråd med nationella ministrar; en rådgivande allmän församling; och en domstol för att hantera tvister. I *Romfördraget* 1957, EU:s viktigaste fördrag, skapades så Europakommissionen, Ministerrådet och föregångaren till Europaparlamentet, Allmänna församlingen, och EG-domstolen. Fördraget om Europeiska ekonomisk gemenskapen och föredraget om Euroatom utgjorde tillsammans den Europeiska gemenskapen, EG.

Syftet var dels att skapa en gemensam marknad och tullunion, med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och individer, genom att avskaffa tullar och kvantitativa handelshinder, och en gemensam handels- och konkurrenspolitik, dels att utveckla en gemensam politik för jordbruk, fiske och transporter. Samtidigt skapas en särskild utvecklingsfond. Även på kärnkraftsområdet eftersträvades en gemensam politik, med stöd till forskning mm. Det är också i Romfördraget som principen om ”en allt närmare gemenskap” läggs fast som det långsiktiga målet med samarbetet. Understrykas ska även att EG redan från början i hög grad har karaktären av en rättslig gemenskap – det är med europisk lagstiftning och rättstillämpning som integrationen ska åstadkommas.

Vi kan här se hur både ett pluralistiskt, legalistiskt synsätt, med förstärkt ekonomisk, och frihet minskade handelshinder osv., kombineras med enhetliga, centralistiska lösningar för näringsgrenar som jordbruk, fiske och kärnkraft.

Denna motsättning blir även tydlig när Frankrikes president Charles de Gaulle i mitten av 1960-talet vid upprepade tillfällen motsätter sig Storbritanniens inträde i EG. Tillsammans med de nordiska länderna samt Portugal, Schweiz och Österrike hade Storbritannien 1960 inrättat frihandelsområdet EFTA, och fransmännen befarade att EG skulle utvecklas i denna riktning, utan ytterligare enhetliga, mer centralistiska inslag.

När så Storbritannien tillsammans med Danmark och Irland i början av 1970-talet ändå blir medlemmar, drabbas EG, i likhet med resten av Europa och västvärlden, av strukturkriser, inflation, urholkad konkurrenskraft och stagnation. Även protektionismen ökar genom olika former av icke-tariffära handelshinder. Den fria rörligheten för tjänster, kapital och individer är alltså begränsad.

Detta är bakgrunden till nästa viktiga fas i det europeiska integrationsarbetet med ikraftträdandet av den *Europeiska enhetsakten* 1987. För att stärka konkurrenskraften växte insikten fram att beslutsprocesserna behövde effektiviseras genom övergång till kvalificerade majoritetskrav i Ministerrådet, senare Europeiska rådet. Enskilda medlemsländer skulle inte få lägga sitt veto när det gällde förverkligandet den inre marknaden. Samtidigt förstärktes en rad olika fonder och stöd till regioner med lägre industrialiseringsgrad. Detta var även viktigt med tanke på att de relativt outvecklade, tidigare fascistländerna Grekland, Spanien och Portugal precis blivit medlemmar i EG. Att säkra demokratiska fri- och rättigheter var av stort värde. Återigen bryts de olika grundläggande idéerna mot varandra – mångfald i enhet på vissa områden, enhetlig centralism på andra.

Denna process påskyndas än mer efter Berlinmurens fall och kommunistdiktaturens upplösning i Östeuropa och det forna Jugoslavien. Flera konkreta steg tas mot en mer utvecklad politisk, ekonomisk och monetär union i och med *Maastrichtfördraget* om Europeiska unionen i december 1991. Samarbetet skulle utvecklas inom tre s.k. pelare, där den första handlade om att fördjupa det överstatliga samarbete som redan fanns inom EG; den andra om mellanstatligt samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området; och den tredje om mellanstatligt samarbete om rättsliga och inrikes frågor, bl.a. asyl- och polissamarbete.

Den överstatliga karaktären inom den första pelaren, med beslut med kvalificerad majoritet, hade dessutom förstärkts genom att EU:s lagar och regler, genom ett antal banbrytande domar i EG-domstolen under 1960- och 1970-talen fått direkt verkan och företräde framför nationell rätt inom medlemsstaterna. I en annan uppmärksammas dom fastslogs principen om ömsesidigt godkännande av varor och produktstandarder, vilket undanröjde en stor mängd informella handelshinder. Domstolen var själv vid flera tillfällen drivande i integrationsprocessen, förändringar som sedan skrevs in i fördragen.⁷ Dessutom fick Europaparlamentets en stärkt roll i beslutsprocessen. Det fanns också en uttalad strävan mot en gemensam monetär politik, med krav på medlemstaternas finanspolitik, och inrättandet av en europeisk centralbank (ECB). I de två sistnämnda och nytillkomna pelarna, som tidigare varit oreglerade, krävdes dock enhällighet vid beslutsfattandet.

Det var också i Maastrichtfördraget som *subsidiaritetsprincipen*, att EU endast får vidta lagstiftningsåtgärder på områden om målen för dessa beslut inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva, utan bättre kan uppnås på EU-nivån, stadgfästes.

Parallellt med ytterligare utvidgningar, bl.a. Sverige, Finland och Österrike 1995 och stora delar av Östeuropa 2004 och 2007, följde ytterligare steg mot ett fördjupat samarbete. I *Amsterdamfördraget* 1998 och *Nicefördraget* 2000 fördes bl.a. delar av migrationspolitiken, men även inslag i arbetsmarknadspolitiken, över till den första, överstatliga pelaren. EU fick också en gemensam rättighetsstadga. Samtidigt förstärktes ytterligare Europaparlamentets roll i beslutsfattandet. Den gemensamma valutan, euron, infördes 2002 i tolv medlemsstater.

Vid det här laget hade emellertid EU blivit något av en skvader, en rätt oöverskådlig blandning av överstatligt och mellanstatligt samarbete, utan tydliga och effektiva beslutsmekanismer.⁸ Det fanns även en diskussion om ett tilltagande demokratiskt underskott. Medborgarnas tilltro till EU:s legitimitet hade börjat falla. Även utifrån vårt idéperspektiv är det tydligt att EU utgjorde en oklar blandning av pluralism och centralism.

Behovet av ökad tydlighet och stärkt handlingskraft resulterade i förslag till upprättandet av en regelrätt konstitution för Europa, som skulle ersätta de tidigare fördragen och överenskommelserna. Förslaget, som antas av Europeiska rådet 2004, innebar ytterligare, väsentliga steg mot överstatlighet, bl.a. genom att den tredje pelarens samarbete kring rättsliga och inrikes frågor skulle överföras till den första pelaren, att majoritetsbeslut inom Europeiska rådet skulle gälla på de flesta områden, att

⁷ Se vidare Nergelius kapitel om EU-domstolens roll och framväxten av en gemensam europisk rättsordning.

⁸ För en utförlig analys, se Karlson (2001a).

utseendet av Kommissionens ordförande skulle bli beroende av valen till Europaparlamentet, och att EU skulle få en president, ordföranden i Europeiska rådet, och en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, i praktiken en sorts utrikesminister. Dessutom förelags en gemensam rättighetsstadga. Förslaget förkastades dock i folkomröstningar i både Nederländerna och Frankrike, och godkändes följaktligen inte.

Emellertid genomfördes motsvarande förslag istället genom en fördragsändring i *Lissabonfördraget*, som trädde i kraft i december 2009. Genom det nu gällande fördraget avskaffades den tidigare pelarstrukturen och EU:s överstatliga kompetensområden expanderade. Förenklat kan EU:s roll delas in i exklusiv EU-kompetens, delad EU-kompetens (där EU och medlemsstaterna delar beslutsrätt), och samordnande och stödjande funktioner. Tabellen nedan sammanfattar kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna (Tallberg 2013:55):

Tabell 1: Kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Exklusiv befogenhet	Delad befogenhet	Samordnande befogenhet
Tullpolitik	Inre marknaden	Hälsopolitik
Konkurrenspolitik	Social politik	Industripolitik
Monetär politik	Sammanhållningspolitik	Kulturpolitik
Viss fiskepolitik	Jordbruks- och fiskepolitik	Turism
Handelspolitik	Miljöpolitik	Utbildnings-, ungdoms- och idrottspolitik
	Konsumentpolitik	Civilskydd
	Transportpolitik	Administrativt samarbete
	Transeuropeiska nätverk	Ekonomisk politik
	Energipolitik	Sysselsättningspolitik
	Rättsliga och inrikes frågor	Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik
	Folkhälsofrågor	
	Regionalpolitik ⁹	

På ett eller annat sätt är således EU involverat i snart sagt alla tänkbara politikområden. För de exklusiva befogenheterna gäller således överstatligheten fullt ut, även om vissa medlemmar inte deltar i det monetära samarbetet, medan medlemsstaterna formellt har beslutanderätten inom de samordnande befogenheterna. EU:s roll där handlar om att med särskilda stöd eller samordnande mekanismer försöka göra politiken mer enhetlig. Ett aktuellt område, med tanke på Ukraina och Krimkrisen, som kan illustrerat svårigheterna är utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

⁹ Detta politikområde saknas märkligen i Tallbergs ursprungliga lista.

Intressantast är kanske det stora antal områden där EU och medlemsstaterna delar beslutsbefogenheter. Hur fördelningen ser ut skiftar väsentligt mellan olika områden. Vissa aspekter av ett politikområde har ansetts passa för EU-nivån, andra inte. EU har dock enbart de kompetenser de tilldelats i fördragen.

När det gäller exempelvis den inre marknaden, som fortfarande är EU:s kärna, har EU lagt fast bindande regler för den fria rörligheten, samtidigt som medlemsstaterna har rätt att besluta om egen lagstiftning så länge den inte hotar denna princip. Inte sällan har dessa gränsdragningsproblem hamnat hos EU-domstolen för avgörande. För rättsliga och inrikes frågor, som omfattar civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, polissamarbete, gränskontroll, samt asyl- och invandringsfrågor, har däremot medlemsstaterna fortfarande huvudansvaret.

Ett viktigt område är jordbrukspolitiken, där EU har byggt upp ett omfattande reglerings-, omfördelnings- och subventioneringssystem. Runt 40 procent av EU:s budget går till detta område. Här är medlemsstaternas roll begränsad. När det gäller regionalpolitiken, som i sin tur står för cirka 35 procent av EU:s budget, har EU fyra stor s.k. strukturfonder, som samverkar med medlemsstaternas egna stödprogram till regioner med hög arbetslöshet och svag tillväxt.

Utifrån det idéperspektiv som presenterades inledningsvis framstår dagens EU alltjämt som en rätt oöverskådlig blandning av pluralism och centralism. Vissa inslag, särskilt de fyra friheterna och den inre marknaden, är uppenbart pluralistiska, med gemensamma institutioner inom ramen för en gemensam rättsordning som upprätthåller ekonomisk och civil frihet. Andra inslag, kanske främst jordbruks- och regionalpolitiken, men även flera andra områden där EU har delad eller samordnad befogenhet i förhållande till medlemsstaterna, får däremot rimligen betraktas som centralistiska. Där har styrning, planering och reglering varit modellen.

Det finns en rad olika förklaringar till att så är fallet. En av de viktigaste är sannolikt att den europeiska integrationsprocessen har varit inkrementell och pragmatisk – vid olika tidpunkter har olika idéer, intressen, samhällsproblem, utvidgningar och omvärldsförändringar motiverat olika sorters politik för att stödja Europas fredliga och ekonomiska utveckling. Processen har också fått en egen logik, där tidiga regleringar och ingrepp har motiverat senare regleringar och ökad överstatlighet på andra områden, för att hantera de otillräckliga resultat som de första ingreppen ledde till.¹⁰

Att dagens EU mot denna bakgrundsbeskrivning för många betraktare och väljare framstår som motsägelsefullt och otydligt är därför kanske inte så konstigt. Vissa inslag uppfattas som positiva – andra som mer negativa. I stor utsträckning handlar detta, utifrån de idéperspektiv som här använts, om hur man ser på EU som ett överstatligt och federalt system.

¹⁰ För en analys av detta slag när det gäller den inre marknaden, se Tingvall med fleras kapitel.

Pluralistisk eller centralistisk federalism?

EU har varit ett överstatligt system med tydliga federala inslag ända sedan starten på 1950-talet. Federala system kan dock se väldigt olika ut. Hur beror i hög grad på vilken av våra två grundläggande idéer om pluralism och centralism de är baserade på. Mångfald i enhet eller enhetlig centralism.

Enligt det första synsättet är ett överstatligt, federalt system nödvändigt för att garantera ekonomisk, civil och politisk frihet, vilket i sin tur är förutsättningar för fred och ekonomisk utveckling. Överstatligheten begränsas till ett fåtal områden, medan andra politiska uppgifter åligger medlemsstaterna. Tydlig vertikal maktindelning och institutionell konkurrens mellan medlemstaterna ses som positivt.

Enligt det andra synsättet är ett överstatligt, federalt system nödvändigt för att kunna reglera, planera och samordna de verksamheter som anses vara av gemensamt intresse och behov integration. Det finns ingen given gräns för överstatligheten, även om pragmatiska skäl kan tala för att vissa politiska uppgifter åligger medlemsstaterna.

I debatten likställs ofta federalism med centralism. De som, mycket förenklat uttryckt, sägs stå för centralisering, överstatlighet och ökad makt till Bryssel utmålas som federalister, medan de som sägs stå för nationellt oberoende, decentralisering och institutionell konkurrens betecknas som anti-federalister. Detta språkbruk är emellertid helt missvisande. Faktum är att federalism lika gärna kan anses beteckna den motsatta uppfattningen, nämligen den att politisk makt bör spridas och den centrala makten begränsas. Det är denna form av, vad jag ska kalla, ”pluralistisk federalism” som den första av våra grundläggande idéer betonar.

Federalism i denna mening handlar om att det skall finnas en *garanterad* maktindelning mellan centrala och mer lokala politiska organ, det som vanligen kallas vertikal maktindelning.¹¹ Exempelvis har Riker (1975: 101) definierat ”federalism” på följande vis: ”Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions.” I ett pluralistiskt federalt, till skillnad från ett centraliserat, politiskt system är således den politiska beslutsdomänen tydligt uppdelad på så vis att centrala och mer lokala eller regionala politiska instanser har unik beslutanderätt i olika typer av frågor.

Flera forskare menar också att begreppet federalism har en underliggande sekundär mening. Lijphart sammanfattar deras syn på följande vis: ”The secondary characteristics are strong bicameralism, a rigid constitution, and strong judicial review.”¹² Deras argument för att så skulle vara fallet är att den

¹¹ Se exempelvis McKay 2001: 8 och Wachendorfer-Schmidt 2000: 5. Även Lane 1996: 96-101 har en bra analys av federalismbegreppet.

¹² Lijphart 1999:4

federala maktindelningen, inte minst skyddet för den decentraliserade nivån, kräver dessa institutionella arrangemang för att kunna fungera i praktiken.

Viktigt att notera är även att federalism i denna mening bör särskiljas från vad som skulle kunna kallas delegering, vilket snarare utmärker det jag valt att kalla ”centralistisk federalism”, som handlar om att man av olika pragmatiska skäl anser att vissa frågor bör hanteras på en lägre, politisk nivå, inklusive i vissa fall själva beslutsrätten över frågorna. Om och när den centrala makten vill ändra kompetensfördelningen mellan de olika nivåerna, förbehåller den sig också rätten att göra det.

Det finns idag en stor såväl teoretisk som empirisk litteratur som behandlar ekonomiska och demokratiska för- och nackdelar med inslag av olika former av federalism.¹³ I tabell 2 nedan har jag sammanfattat de som jag uppfattar vara de viktigaste argumenten för pluralistisk respektive centralistisk federalism som återfinns i denna litteratur:

Tabell 2: Argument för pluralistisk och centralistisk federalism

Argument för pluralistisk federalism	Argument för centralistisk federalism
1. Ökad mångfald och högre preferenstillfredsställelse	1. Kan utjämna skillnader i inkomster, sociala villkor och offentlig service mellan länder
2. Ökat deltagande, enklare ansvarsutkrävande och förstärkt maktindelning	2. Ökad handlingskraft och ökat genomslag för beslut på europeisk nivå
3. Ökad effektivitet och innovationsförmåga genom fria marknader och institutionell konkurrens	3. Ökad effektivitet genom minskade externa effekter

Det första och vanligaste argumentet för pluralistiska federala system är att de bättre än centralistiska federala system förmår hantera nationella, sociala, etniska och religiösa skillnader. Mångfald och enhet är enklare att förena om vissa gemensamma politiska funktioner som grundläggande ekonomiska, civila och politiska fri- och rättigheter upprätthålls på central eller federalnivå, medan olika medlemsstaters skilda inriktningar och förutsättningar tillåts utvecklas och även förstärkas lokalt. Både för små, regionalt splittrade stater som Schweiz och riktigt stora länder som USA anses argumentet vara tillämpligt.

Motsvarande argument har även uttryckts i termer av högre preferenstillfredsställelse. Enligt Tiebout (1956) erbjuder ett decentraliserat federalt system en högre grad av heterogenitet i utformningen av olika typer av kollektiva varor, och om medborgarna fritt kan flytta, ”rösta med fötterna”, mellan olika

¹³ Se t ex. Burgess 1993, Elazar 1987, Dahl (1982, 1994), Frey & Eichenberger 1999, Kasper 2000, Karlson 2001, Kasper och Streit 1998, Lane, 1996, kap. 9, McKay 2001, Oates 1991, 1999, Wachendorfer-Schmidt 2000 och Vanberg & Kerber 1994.

lokala enheter kan de därmed även söka sig dit deras egna preferenser för kollektiva varor tillfredsställs bäst. Noteras bör att här således inte förutsätts att det initialt finns några historiskt eller på annat sätt givna skillnader – dessa uppstår istället genom medborgarnas och de lokala politiska enheternas egna val, och uppfattas dessutom som något positivt.¹⁴

Det andra argumentet för pluralistisk federalism handlar om att möjligheterna till politiskt deltagande och ansvarsutkrävande ökar när vissa genuint gemensamma frågor kan hanteras på central nivå, samtidigt storleken på andra politiska enheter kan hållas nere. Därmed förstärks även maktindelningen i det demokratiska systemet. Exempelvis argumenterar Dahl (2000) för att mindre politiska enheter minskar avståndet mellan väljare och valda och därför stärker demokratin. Även möjligheten till direkt demokrati ökar. Betydande empiriskt stöd, inklusive att människor därför är lyckligare (!), finns för detta argument.¹⁵

Att pluralistisk federalism närmast per definition leder till förstärkt maktdelning i det demokratiska systemet uppfattas också av många som positivt för demokratin. Ett exempel är Lijphart (1999: 301) som finner att, vad han kallar, *konsensusdemokratier* (med betydande federativa inslag och stark maktdelning¹⁶) överträffar *majoritetsdemokratier* “.../ majoritarian democracies do not outperform the consensus democracies on macroeconomic management – in fact, the consensus democracies have the slightly better record – but the consensus democracies do clearly outperform the majoritarian democracies with regard to the quality of democracy and democratic representation.”

Det tredje och kanske ändå viktigaste argumentet för pluralistisk federalism är ökad effektivitet och innovationsförmåga genom fria marknader och institutionell konkurrens. Tack vare skyddet för ekonomisk frihet för varor, tjänster, kapital och individer kan handel, tillväxt, konkurrens och ekonomins innovationsförmåga förväntas öka. Med frihandel och större marknader ökar välbördet.¹⁷

Samtidig möjliggör ett pluralistiskt federalt system institutionell konkurrens på andra viktiga områden, som exempelvis socialförsäkringar, lönebildning, vård, skola och omsorg. Den ökade effektiviteten skulle uppstå dels genom att det i mindre enheter är enklare att få bra information om såväl mål som medel, dels genom att konkurrensen mellan de lokala enheterna stimulerar till effektivitet. Medborgarnas ökade möjligheter att ställa politikernas till svars förväntas även bidra till detta. Detta gäller den offentliga servicen i sig och exempelvis företagsklimatet. Även för detta argument finns betydande empiriskt stöd.¹⁸

¹⁴ Notera även att det inte behövs någon ”perfekt” rörlighet mellan olika lokala enheter för att dessa effekter ska uppstå – det räcker att politikerna på marginalen är känsliga för förändringar i skattebaser och medborgarnas politiska preferenser. Se Frey & Eichenberger 1999.

¹⁵ Se Frey & Stutzer (2002).

¹⁶ Se Lijphart 1999: 28-41.

¹⁷ Enligt Tingvall med fleras kapitel har den svenska utrikeshandeln ökat med närmare 70 procent och välbördet med drygt 10 procent tack vare EU.

¹⁸ Se Frey & Stutzer 2002, Oates 1991, 1999, Lane, 1996 och Lane & Ersson 2000.

De viktigaste argumenten för centralistisk federalism är i viss utsträckning direkta motsatserna till argumenten för pluralistisk federalism. För det första finns naturligtvis risken att mångfalden leder till nationella och regionala skillnader i inkomster, sociala villkor och offentlig service. Om exempelvis ett medlemsland av olika strukturella skäl har väsentligt lägre skattekraft än andra, behövs antingen väsentligt högre skattestat för att finansiera motsvarande service som på andra håll, eller väsentligt lägre ambitionsnivå. Med centralt fastställda regler, omfördelnings- och bidragssystem kan sådana skillnader utjämnas.

Det andra argumentet går ut på att centralistisk federalism leder till stärkt handlingskraft och ökat genomslag för gemensamma demokratiska beslut. Om exempelvis medlemsstaterna ges unikt ansvar för den offentliga utbildningen, saknas följaktligen möjlighet att få genomslag för europeisk politisk vilja på utbildningsområdet, oavsett hur stor demokratisk majoritet det skulle finnas på central europeisk nivå för en sådan politik. Samma sak gäller naturligtvis även områden som sociala tjänster, arbetsmarknad, näringspolitik, arbetskydd, pensioner osv.

Det tredje argumentet för centralistisk federalism är att många politiska frågor och kollektiva varor karakteriseras av att de har vad som i den ekonomiska litteraturen kallas externa effekter.¹⁹ Dylika externaliteter handlar om att frågorna på grund av sin karaktär är gränsöverskridande och med nödvändighet berör en större grupp av medborgare – de påverkar således positivt eller negativt även medborgare i andra nationella politiska enheter. Som exempel kan nämnas försvar, fri- och rättigheter, rättsväsende, brottsbekämpning, transportsystem, miljöskydd o s v. Enbart nationell produktion av sådana tjänster blir suboptimal och ineffektiv.

EU som federalt system

Hur kan man då se på EU ur detta perspektiv? Mycket talar för att bägge formerna av federalism präglar dagens EU, i en inte helt lättgenomskådad blandning. Som framgått av den korta historiska exposén finns på central EU-nivå exklusiv eller delad befogenhet, baserade på majoritetsbeslut, för bl.a. den inre marknaden, jordbrukspolitiken, konkurrenspolitiken, regionalpolitiken, handelspolitiken och den monetära politiken. Där har EU-rätten direkt effekt i medlemsstaterna – EU-rätten tillämpas i medlemsstaternas domstolar och har företräde framför nationell rätt.

Samtidigt är den vertikala kompetensuppdelningen både oklar och godtycklig i flera avseenden. Det är svårt att se varför vissa politikområden är renodlat överstatliga, men andra inte. Integrationen verkar i vissa fall ha skett där det har varit kortsiktigt politiskt opportunt snarare än där det skulle ha varit motiverat ur ett mer övergripande, gemensamt perspektiv.

Det tydligaste exemplet är väl jordbruks- och regionalpolitiken. Man kan också fråga sig varför inte ökad överstatlighet finns exempelvis inom säkerhets- och försvarsfrågor²⁰, liksom det polisiära eller

¹⁹ Se t ex Stiglitz 1988: Chapter 26.

²⁰ För en analys av detta område, se Fägerstens kapitel.

rättsstatliga området, men även andra områden med betydande externaliteter som miljö- och energipolitik. Subsidiaritetsprincipen förefaller inte ge särskilt stor vägledning i praktiken. Någon egentlig kompetenskatalog där medlemsstaterna tillförsäkras unik kompetens finns heller inte. Deras unika kompetens är mer av en pragmatiskt framvuxen restpost. Det finns också skäl att ifrågasätta om Romfördragets formulering om ”en allt närmare gemenskap” verkligen är förenlig med en långsiktigt stabil vertikal maktindelning.

Något enkelt och allmängiltigt svar på hur på hur avvägningen mellan pluralism och centralism bör se ut inom EU kan dock inte ges. En rad svåra avvägningar behöver göras, vilket framgår av tabell 2 om argumenten för pluralistisk respektive centralistisk federalism. Risken är emellertid att även välmotiverade bedömningar vid en viss tidpunkt leder till en oavsedd och kanske oönskad centralisering längre fram.

Vi kan ta frågan om handel och ekonomisk integration som ett exempel.²¹ I Europasamarbetets barndom handlade integrationen främst om avskaffandet av tullar och kvantitativa handelshinder. Snart blev det emellertid uppenbart att även informella handelshinder som olika typer av produktstandards och regler om konsumentskydd var av avgörande betydelse för frihandeln. Men det stannade inte där. Starka argument fanns även för att växelkurser, räntor, penning- och finanspolitik behövde harmoniseras för att utjämna konkurrensvillkoren i de olika medlemsstaterna. Tullunionen och den gemensamma marknaden födde själva i betydande utsträckning efterfrågan på en ekonomisk och monetär union. I nästa steg framstod en bankunion, en finanspolitisk union och även en mer utvecklad politisk union som naturliga och önskvärda steg för att säkra likvärdiga konkurrensmöjligheter.

Med en fördjupad ekonomisk integration följer även krav på utjämnade skillnader i inkomster, sociala villkor och offentlig service mellan medlemsländerna. Återigen för att utjämna konkurrensvillkor, men också för att undvika ”social dumping”. Krav på rättvisa blir ett slagord inte bara bland företag, utan även bland löntagare och fackliga organisationer. För att åstadkomma detta behövs dock även ökad handlingskraft och ökat genomslag för beslut på europeisk nivå. Krav på enhällighet ersätts med majoritetskrav vid beslutsfattandet. Frågor som tidigare ansågs vara lokala eller nationella uppfattas nu ha externa effekter som är gränsöverskridande och som motiverar ytterligare centraliserande åtgärder.

Det finns dock en betydande baksida i denna process. För det första minskar mångfalden. Det blir svårare att ta hänsyn till olika nationella, sociala, etniska och religiösa skillnader, med sjunkande preferenstillfredsställelse som följd. Dessutom minskar möjligheterna till politiskt deltagande och ansvarsutkrävande när allt fler uppgifter förs över till central EU-nivå. Avståndet mellan väljare och valda ökar, och demokratin undergrävs, alldeles oavsett hur valen till EU-parlamentet utformas och genomförs. Slutligen finns betydande risk för sjunkande ekonomisk effektivitet och innovationsförmåga: dels genom att den ökade centrala regleringen, planeringen och samordningen nu istället minskar den ekonomiska friheten och dynamiken, dels genom minskad institutionell konkurrens. Helt på tvärs med de ursprungliga intentionerna.

²¹ För en fördjupa analys av detta område, se Tingvalls med fleras kapitel.

En mer djuplodande analys låter sig här av utrymmesskäl inte göras, men min preliminära slutsats är likväl att EU alltmer har kommit att få karaktären av ett centralistiskt federalt system, även om tydliga pluralistiska inslag också finns. Denna centralistiska bild förstärks även av de senaste årens krishantering i kölvattnet på flera europeiska länders skuld- och tillväxtproblem. En rad centralistiska åtgärder har vidtagits för att hantera i grunden otillräckliga och ofullständiga institutionella lösningar inom ramen för ett mer genomtänkt pluralistiskt federalt Europa.²² Noterbar är även utveckling mot *flexibel integration*, dvs. att inte alla medlemsländer måste vara med i EU:s olika integrationsprojekt. Sammantaget innebär detta betydande risker för såväl den rättsstatliga utvecklingen, som den ekonomiska integrationen.

Dessa utvecklingstendenser är onekligen ett problem för den som bryr sig om den mångfald och preferenstillfredsställelse, liksom det deltagande, ansvarsutkrävande och förstärkta maktindelning, och inte minst den ökade effektivitet och innovationsförmåga som ett mer pluralistiskt federalt system skulle kunna erbjuda. Kanske har vi här huvudförklaringen till den sjunkande legitimiteten för EU:s institutioner?²³

Utmaningen för alla federala system är att finna den rätta balansen mellan centralisering och decentralisering. Risken finns annars att systemets inre logik leder till oavsiktlig och oönskad centralisering. Men även motsatsen är ett lika stort problem – att integrationen och samarbetet faller samman på grund ogenomtänkta och missriktade ingrepp på federal nivå.

Detta är huvudargumentet för pluralistisk federalism. Överstatligheten behöver begränsas till ett antal genuint gemensamma områden, inom ramen för en genomtänkt konstitution med vertikal och horisontell maktindelning, med tvåkammerssystem och lagprövning, för att vara långsiktigt stabil. Det betyder dock inte att dessa områden inte kan utvidgas eller förändras över tid. Snarare handlar det om att utveckla en politisk beslutsprocess, där de svåra avvägningar som behöver göras kan ske på ett ansvarsfullt sätt, och där sannolikheten för en överdriven centralisering minimeras samtidigt som ett oönskat sönderfall undviks.

Europa framtida mångfald och enhet

Det är hög tid att även vi i Sverige får en diskussion om vilken sorts federalism vi vill att EU ska ha. Detta är en av de viktigaste framtidsfrågorna.

Den europeiska integrationsprocessen har sedan 1950-talet utvecklats på ett sätt som säkerligen har överträffat både Churchills och Schumanns förväntningar i nästan alla tänkbara dimensioner.

²² Se Nergelius kapitel för exempel på uppenbara fördragsbrott i samband med krishanteringen, brott som långsiktigt riskerar att undergräva den europeiska rättsordningen.

²³ För en analys av institutionell legitimitet, se Karlson (2001b) där en distinktion görs mellan ”proceduriell legitimitet” och ”resultatlegitimitet”. Bägge formerna är långsiktigt nödvändiga.

Förutsättningar för fred och säkerhet, individuell frihet och rörlighet, samt social och ekonomisk utveckling, i Europa är sannolikt större än någonsin tidigare,

Samtidigt har EU idag något av ett Janusansikte, en dubbelnatur, baserat på två olika, delvis överlappande delvis motsatta, idéer om hur fred, säkerhet, samarbete och ekonomisk utveckling ska kunna utvecklas i Europa. Den ena pluralistisk, den andra centralistisk. Bägge är dock federalistiska, men på olika sätt.

Enligt det pluralistiska synsättet är ett överstatligt, federalt EU nödvändigt för att garantera ekonomisk, civil och politisk frihet, vilket i sin tur är förutsättningar för fred och ekonomisk utveckling. Överstatligheten begränsas till ett fåtal områden, medan övriga politiska uppgifter åligger medlemsstaterna. Tydlig vertikal maktindelning och institutionell konkurrens mellan medlemstaterna är centralt.

Enligt det centralistiska synsättet är ett överstatligt, federalt system nödvändigt för att kunna reglera, planera och samordna de verksamheter som anses vara av gemensamt intresse och behov integration. Det finns ingen given gräns för överstatligheten, även om pragmatiska skäl kan tala för att vissa politiska uppgifter åligger medlemsstaterna.

Vilket av dessa alternativ man föredrar är naturligtvis delvis beroende av politiska preferenser, men jag är inte övertygad om att så behöver vara fallet.

Det är nämligen fullt möjligt att vara centralist på nationell nivå, men pluralist EU-nivån. Vad säger exempelvis att en svensk eller dansk nationell centralist skulle ha samma uppfattning om vilka områden som ska regleras och styras på europeisk nivå som en fransk eller grekisk centralist? Vill man verkligen ha handlingskraft och majoritetsbeslut i EU för att kunna bestämma hur inkomster, sociala villkor, lönebildning och offentlig service ska se ut i Sverige och andra medlemsländer? Tillåt mig tvivla. Trots detta är det inte ovanligt med förslag av just den innebörden.

Dock förefaller motsatsen omöjlig – man kan inte vara centralist på EU-nivå och samtidigt pluralist på nationell nivå. Däremot förefaller det klokt, utifrån den analys som presenterats ovan, för en nationell pluralist att bejaka ett pluralistisk federalt EU-system. Men även bland företrädare för mer pluralistiska synsätt saknas ibland insikten om betydelsen av gemensamma europeiska institutioner.

Min egen slutsats är att europeisk mångfald och enhet, liksom Europas framtida fred, säkerhet, samarbete och ekonomiska utveckling, endast kan säkras om vi ser till att EU utvecklas i pluralistisk federalistisk riktning, med institutionell konkurrens för att hantera nationella institutionella tillkortakommanden. En ny och bättre balans mellan centralisering och decentralisering är nödvändig.

Janus var egentligen mer än en dubbelnatur. Han var en gud i romersk mytologi som öppnar och stänger himlaljusets portar, vilket bl.a. symboliserar övergångsfaser, och avbildas därför med två ansikten, ett som ser tillbaka in i det förflutna och ett som blickar in i framtiden. Det är dags att blicka framåt, mot ett federalt, fritt, öppet och konstitutionellt EU.

Referenser

- Dahl, R. (1956). *Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- Dahl, R. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation". *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No., pp 23-34.
- Elazar, D. (1987), *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Frey, B. & R. Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Chetenham, UK: Edward Elgar.
- Frey, B. & A. Stutzer (2002), *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Gröning, L. & Zetterquist, O. (2011). *EU Konstitution Institution Jurisdiktion*. Liber.
- Hayek, F. A. (1979). *Law, Legislation and Liberty, Vol. 3, The Political Order of a Free People*. London: Routledge.
- Burgess, M. (1993), "Federalism and federation: A reappraisal", i red. Burgess, M. & Gagnon, A.-G., *Comparative Federalism and Federation*. Harvester Wheatsheaf
- Karlson, N. (1999). "Grundlagen, demokratin och tidsandan – om bakgrunden till 1974 års regeringsform, Sveriges konstitution" (1999), in *Makt utan motvikt: Om demokrati och konstitutionalism*, ed. Berggren, N., Karlson, N. & Nergelius, J., Stockholm: City University Press.
- Karlson, N. (2001a). "Mångfald i enheten – om ett federalt Europa", i *EU-skvadern – Om den Europeiska Unionens konstitutionella framtid*, red. Karlson, N. & Nergelius, J., Stockholm: City University Press.
- Karlson, N. (2001b). "Demokratins konstitutionella legitimitet" 2001), in *Demokratins konstitutionella val*, ed. Berggren, N., Karlson, N. & Nergelius, J., Stockholm: City University Press.
- Karlson, N. (2007). "Den experimentellt organiserade demokratin", in *Federalism på svenska* (2007). Ed. Nils Karlson and Joakim Nergelius. Stockholm: Ratio.
- Kasper, W. (2000). "The Evolution of Constitutional Qualities under the Influence of Global Competition", in Berggren, N., Karlson, N. & Nergelius, J. (red.) *Why Constitutions Matter*. Stockholm: City University Press.
- Kasper, W. & M. E Streit (1998). *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lane, J. -E. (1996), *Constitutions and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press.

- Lane, J. -E. and Ersson, S. (2000). *The new institutional politics: Performance and outcomes*. London: Routledge.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press
- McKay, D. (2001), *Designing Europe – Comparative Lessons from Federal Experience*, Oxford University Press.
- Nordin, S. (2013). *Winston: Churchill och den brittiska världsordningens slut*. Bokförlaget Atlantis.
- Oates, W. (1991), *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot: Edward Elgar.
- Oates, W. E. (1999). “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, 37: 120–1149.
- Riker, W. (1975), “Federalism”, in eds. Greenstein, F. & Polsby, N., *The Handbook of Political Science. Volume V: Government Institutions and Processes*. Reading, MA: Addison and Wesley.
- Stiglitz, J. (1988), *Economics of the Public Sector*. Second edition. New York: W. W. Norton & Company.
- Tallberg, J.(2013). *EU:s politiska system*. Studentlitteratur.
- Wachendorfer-Schmidt, U. (2000), “Introduction“, in ed. Wachendorfer-Schmidt, U., *Federalism and Political Performance*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Vanberg, V. & W. Kerber, (1994). “Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach”. *Constitutional Political Economy*, 5: 193–219.

www.churchill-society-london.org.uk

www.europa.eu

