

NILS ANDRÉN:

En europeisk förbunds- författning

Svar på framtidsfrågor är alltid osäkra. I spelet om ett nytt Europa är Maastrichtfördraget en av många ovissa variabler. Frågorna är många. Är Europa berett för tätare integration, för Europas Förenta Stater? Vilka blir i så fall de konstitutionella spelreglerna? Vilket utrymme skall ges åt dess olika "delstater"?

Drömmen om det enade Europa är gammal. Den har speglat många inbördes oförenliga ambitioner. Många har varit maktpolitiska, andra har varit ett uttryck för en rationalistisk reaktion mot den splittrade europeiska strukturen eller för emotionell förtvivlan över de ödeläggande europeiska inbördeskrigen. Den har inspirerat inte bara utopiska visioner som Kants om evig fred och Coudenhove-Kalergis om Pan-Europa, utan också hänsynslösa tyranner, med brutala recept för Europas enhet genom underkastelse – Napoleon, fransmännens kejsare, Hitler, tyskarnas "Führer".

Realistiska idéer om Europas enhet hör till vår egen tid. Kol- och stålunionen, och därefter EEC (EG, nu troligen på väg mot EU), blev det första reella europeiska fredsprojektet, för att undanröja de historiska hoten inom Europa. Kontrollen över de mellaneuropeiska tunga industriernas bas skulle vridas ur tyskarnas händer, medan dessa alltjämt var svaga. Den ekonomiska integrationsprocessen skyddades mot yttre hot av Förenta staterna, genom NATO.

Maastricht, Köpenhamn, Paris – Bonn, London?

EG är det mest framgångsrika försöket i modern tid att skapa europeisk försoning och enighet. Efter den tyska återföreningen 1990 kändes pressen starkt att effektivt binda det nya Europas mäktigaste stat i en ännu fastare europeisk gemenskap. Också förbundsrepubliken var angelägen att skingra återuppdykande fruktan och misstro. Så tillkom i december 1991 Maastrichtfördraget. I dag ställs Europa inför frågan om fördragets författare har

Nils Andrén är professor emeritus i statskunskap.

sträckt sig längre än vad européerna är beredda att acceptera. Under det närmaste året får vi svaret på frågan om det har politisk bärkraft eller om det blir ett nytt bidrag till historiens förråd av vackra men misslyckade utopier.

Maastrichtfördragets anhängare vann en lika knapp seger i Frankrike som dess motståndare i Danmark. Båda folkomröstningarna underströk den totala splittningen i opinionens inställning till ett nytt och alltmera federalt Europa. Segern i det brittiska underhuset blev genom sin knapphet ett ytterligare bevis. Alla blir därigenom en katalysator för kritik och motstånd mot Maastrichtfördraget också i en rad andra länder. Många tecken tyder på att den europeiska federaliseringsprocessen håller på att tappa styrfarten. Ändå är det alltså en utbredd uppfattning att fördraget kommer att bli basen för de politiska och konstitutionella Europaarkitekternas fortsatta arbete.

EG:s egna beslutsorgan har reagerat inför Maastrichtfördragets motgångar med att envist hålla fast vid dess principer. Alternativen är endast att godkänna eller förkasta, inte att ändra. Juridiskt borde fördraget vara dött, politiskt lever det alltså. Men det krävs en kompromiss. Det gäller att ändra det – utan att ändra. Metoden kallas *fristående tillägg* och *förtydliganden*. Tekniken påminner om *Amendments* till den som dokument oförändrade och oföränderliga amerikanska konstitutionen av år 1789. Det är dock en viktig skillnad. Amendementen till EG-”författningen” skall antas *före* ratificeringen för att övervinna motståndet från fördragets kritiker.

En europeisk förbunds författning

Maastrichtfördraget präglas, liksom EG:s egen utveckling, av en svåröversäglig dynamik. Det ter sig som en utgångspunkt för att utveckla ett europeiskt författningsrättsligt system. Dess federala syfte markeras ofta, inte minst av förbundskansler Kohl i Tyskland. Men vägen dit verkar lång. Tvekan inför både medlemskap och unionsfördrag är förklarlig. Ingen kan med säkerhet säga vad man på sikt tar ställning till, för eller mot, en förlösning av energi – eller en tvångströja. Resultatet har blivit överdrivna förväntningar och farhågor bland både EG:s och Unionens anhängare och dess motståndare.

Maastrichtfördraget aktualiserar på flera punkter federalismens problem.

Den första är *legitimitetsprincipen*. En federal författning bygger normalt på demokratisk, ibland också på en revolutionär legitimitet. Demokratins grund utgörs av ett folkligt valt författningskonvent el dyl, ibland kompletterat med en folkomröstning.

Den europeiska unionen saknar ett fast, demokratiskt stöd. Den bygger på en diplomatisk uppgörelse mellan ombud, om än för demokratiskt valda regeringar. Även om denna skall ratificeras av nationella parlament eller av folkomröstningar, grundas den på en process som kommer uppifrån, långt från demokratins gräsrotter. Den elitistiska, ”eurokratiska” produkten och bristen på folklig förankring är en uppenbar svaghet i unionsprocessen.

Ett annat legitimitetsproblem är *demokratins* tillämpning i själva Maastrichtavtalet. Det demokratiska elementet i den europeiska unionsstrukturen, det europe-

iska parlamentet, är sedan gammalt dess svagaste del. Principiellt sett är det inte maktlöst. Det har rätt att avskeda Kommissionen, som närmast kan jämföras med både en regering och ett ovanligt mäktigt regeringskansli, politiskt valt och i realiteten med monopol på initiativ i Gemenskapens arbete. Denna rätt har aldrig använts. Den kan närmast liknas vid ett terrorvapen, i praktiken både för starkt och i alltför svaga händer för att kunna utnyttjas.

I övrigt tilldelas parlamentet dock en underordnad position. Ministerrådet – det "Europeiska Rådet" enligt Maastrichtfördragets nya stil – "skall utfärda direktiv genom enhälliga beslut på rekommendation av Kommissionen och efter att ha rådförat Europaparlamentet" (t ex Art. 109a). I praktiken har parlamentet alltså föga mer än den parlamentariske monarkens nu alltmer uttunnade rätt att bli rådförad. Slutsatsen måste bli att Europaunionen har en lång väg kvar till demokratisk legitimitet i fasta konstitutionella former. Denna svaghet kan i längden undergräva unionens utveckling, dess auktoritet och acceptabilitet bland medlemmarna. Medvetandet om dess risker har stärkts inför den senaste tidens motgångar. De är ingen nyhet, vare sig för Kommissionen och Europaparlamentet eller för dess kritiker. Det återstår att se om viljan att avstå från befogenheter och handlingsmöjligheter i Bryssel är äkta och om den leder till tillägg och förtydliganden som medlemsstaterna kan acceptera. En oppositionsdominerad majoritet i Danmark har enats om krav som måste sig svårsmälta, både för regeringen i Köpenhamn och för Kommissionen i Bryssel. De ställer Danmark vid sidan om flera

av Unionsfördragets proklamerade mål. Frågan är om det finns en lösning som underlättar Danmarks återgång till den gamla ordningen.

En *skriven*, demokratiskt utarbetad och förankrad *författning* är den starkaste grunden för en förbundsstats legitimitet. En utvecklingskraftig europaunion borde inte grundas enbart på ett diplomatiskt dokument, med dess nödutgångar och skarpsinniga kompromisser. På sikt krävs en enkel och klar, konstitutionell lag. Maastrichtfördraget kan vara ett steg på vägen. Men det är långt ifrån målet, om detta är en stabil federation.

Enligt enhällighetsprincipen, som är gällande lag inom Gemenskapen för detta slags frågor, skulle Maastrichtfördraget efter Danmarks nej ha fallit. Det borde omförhandlas och revideras, så att det blir acceptabelt också för de kritiska danskarna. Det är en uppenbar svaghet för systemets legitimitet, om en majoritet framhärskar med att driva igenom fördraget, i strid med den enhällighet som regelverket kräver.

Unionsfördraget är ett viktigt led i en federaliseringsprocess. Det kan liknas vid det system som rådde under mera primitiva konstitutionella förhållanden i moderna, parlamentariska demokratier. Parlamenten tjänade från början som det forum i vilket centralmakten nådde överenskommelser med mäktiga regionala intressen. De senares företrädare hade där efter till uppgift att få dem respekterade i sina olika landsändar. I EG förhandlar Kommissionen med de suveräna regeringarna som skall förverkliga Gemenskapens beslut i respektive länder. Det sker med större eller mindre entusiasm och framgång.

Att det alltjämt snarare rör sig om ett diplomatiskt än ett konstitutionellt system markeras ytterligare av balansgången mellan nationellt och europeiskt. Den betonas genom en ofta upprepad formel, enligt vilken regler skall tillämpas utan att åsidosätta medlemsstaternas rättigheter. ("Without prejudice to the rights of member states".)

Kompetensfördelningen och respekten för denna är viktiga i ett federalt system. I en förbunds författning sker en principiellt klar gränsdragning mellan centralmaktens och medlemsstaternas kompetens. Domstolar sliter tvister om kompetensfördelningen mellan federala och delstatliga organ.

Unionsfördraget är inte tydligt i alla hänseenden. Det anger Unionens mål:

- att främja ekonomiska och sociala framsteg,
- att etablera en ekonomisk och monetär union,
- att införa en enda, gemensam myntenhet,
- att hävda Unionens identitet på den internationella scenen,
- att föra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, vari ingår
- en gemensam försvarspolitik som i sinom tid skulle kunna leda till ett gemensamt försvar
- ett gemensamt medborgarskap.

Inom dessa områden specificerar fördraget vilka ämnen som är av särskilt intresse för unionen och därför borde ligga inom dess kompetensområde.

Som *kompetensregler* i en federal författning är de uppräknade målprinciperna självklara för att skapa yttre och inre respekt för Unionen, både som ett i centrala hänseenden enhetligt system och

som politisk aktör. Men samtidigt är de vaga och saknar stödet av regler om hur sammanfallande och konkurrerande kompetens skall avgöras. Den s k subsidiaritetsprincipen som enligt fördraget innebär att "beslut skall fattas så nära medborgarna som möjligt" är viktig men har i tillämpningen länge tett sig oklar, mer deklaratorisk eller propagandistisk än en politisk realitet. Utan stödet av ett konstitutionellt rättssystem riskerar principen att förbli vackra ord.

Närhet eller fjärrstyrning?

Det hittillsvarande regelverkets oklarhet skulle kunna fresta den centrala EG-myndigheten att utvidga sin makt. Praktiskt taget allt kan förklaras vara av betydelse för någon av de fyra friheterna.

Det bisarra intresset för det svenska våtsnuset, för gurkornas krokighet och äpplenas diameter har rönt välförtjänt ironisk uppmärksamhet. Egentligen är de uttryck för en självförstörande benägenhet att lägga sig i frågor som en federal myndighet borde lämna därhän. Risken är på sikt att det byråkratiska regleringsraseriet går längre än medlemsstaterna är beredda att acceptera. På längre sikt kan detta undergräva både EG-myndighetens inflytande och Gemenskapens hållfasthet. Det är reaktioner av detta slag som vi fått se under de senaste månaderna.

Paradoxalt nog borde därför mera federalism, inte mindre, kunna göra Maastrichtunionen mera acceptabel för dess kritiker. Ett striktare federalt maktindelningssystem i stället för nuvarande luddiga formuleringar borde kunna hindra Kommissionen från att vidga sitt revir i gråzonen mellan Gemenskapens och medlemsstaternas kompetens.

Debatten efter den franska folkomröstningen, 20 september 1992, gav dock intryck av att åtminstone de tyska och franska ledarna har förstått varningarna i kritiken mot Maastrichtfördraget. Signalerna från högkvarteret i Bryssel gav intrycket att Kommissionen till slut vädrade faran och var beredd att ta subsidiariteten på större allvar. Det har talats om att arbetsfördelningen mellan EG och länderna – vilket väl egentligen betyder maktfördelningen – skall bli enklare och tydligare. Utgångspunkten är att den skall tillämpas endast i frågor som ligger utanför EG:s exklusiva kompetens.

Närhetsproblemet kanske ändå inte nått så långt på vägen till en säker lösning. Kommissionen och Ministerrådet måste ge avkall på att tolka EGs implicita kompetens lika extensivt som hittills. Det är viktigt att den lever upp till Delors försäkran att EG skall koncentrera sig på de allra väsentligaste frågorna. Då kanske snuset, gurkan och äpplena kan lämnas utanför. Tveksamheten om den faktiska innebörden består. Frågan är om ett "förtydligande", eller ens ett formellt avtal mellan EG och medlemsstaterna, om närhetsprincipens innebörd kommer att lugna EG:s kritiker. De långtgående danska kraven på undantag understryker svårigheterna.

Hur subsidiaritets- eller närhetsprincipen skall ges ett reellt innehåll diskuteras nu inom EG: Enligt ett förslag skall ett medlemsland kunna protestera mot en planerad EG-lag när som helst under lagstiftningsprocessen. Den protesterande regeringen kan hänvisa till närhetsprincipen och hävda att den aktuella lagstiftningen bör skötas nationellt. Protesten skall tas upp direkt i Ministerrådet som

med enkel majoritet skall kunna avbryta arbetet med lagen.

En federations sammanhållning förutsätter medlemmarnas lojalitet och gemensamma intresse av att den skall fungera. Maastrichtfördragets svaghet är att intresset inte kan tas för givet. När lojalitet och intressegemenskap misstänks svikta, återstår tvång genom sanktioner. I fördraget finns ett speciellt *sanktionssystem*, för att framtvinga respekt för unionsorganens beslut. I detta spelar både Kommissionen och Domstolen viktiga roller. I yttersta fall kan Domstolen utdöma böter.

Om man granskar unionsfördraget som en "statsförfattning", bör man också notera vad som gäller om *beslutsformerna*. Trenden går från den polska riksdagens krav på enhällighet mot vidgad tillämpning av normala demokratiska spelregler. Det är dock alltjämt långt kvar till en fullständig tillämpning av majoritetsprincipen. Med hänsyn till de många och motstridiga intressena inom Gemenskapen är det för dess överlevnad som politiskt system kanske bäst att principen aldrig helt förverkligas, i varje fall inte då det gäller förpliktande beslut av Ministerrådet. Detta är naturligtvis detsamma som att säga både att minoriteterna behöver ett starkt skydd och att Europa inte – eller inte än – är moget för ett reellt federalt system.

En annan aspekt på majoritetsproblemet gäller medlemsstaternas röststyrka. Hittills har reglerna gynnat mindre stater. Krav på en förändring till förmån för de större och folkrikare staterna verkar i sak inte vara orimliga, men har väckt oro och kritik, både bland de mindre medlemsstaterna inom Gemenskapen och bland medlemsaspiranterna. Sådana "utmanan-

de" anspråk kan ha utlöst danskarnas nej, som i sin tur drev fram den franska folkomröstningen. Denna ledde därefter till en ekonomisk kris som visat hur bräcklig sammanhållningen är i hela det europeiska systemet.

Ändå är kraven på rimlig balans mellan små och stora stater skäligen, om man vill bygga upp ett långsiktigt stabilt federalt system. En sådan balans kräver skydd för både majoritetens krav och minoritetens rättigheter. För att tillgodose dem krävs en struktur som representerar både helheten och de olika delarna. Som det nu ser ut, är Ministerrådet inte bara det centrala, federala beslutsorganet utan också företrädare för de enskilda staterna. I realiteten är dock Kommissionen den företrädaren för Gemenskapens samlade intressen. En stark Kommission kan därtill för mindre medlemmar vara ett skydd mot de stora medlemsstaterna. Europaparlamentet saknar däremot den normala federala strukturens tvåkammerssystem, med en senat — eller ett förbundsrad — som speciellt företräder delstaterna. Inom EG, liksom inom den nu företecknade Unionen, är de federala elementen inte demokratiskt rekryterade från det europeiska systemets egna organ.

Den ekonomiska krisen hösten 1992 visar att det europeiska systemet är bräckligt och oförmöget att fatta gemensamma beslut i allas intresse. Detta är i princip samma kritik som riktats mot EG/WEU som säkerhetspolitisk aktör, för oförmåga till samlat och auktoritativt, kollektivt uppträdande.

Säkerhet mellan NATO och nationalstaten

Säkerhet och försvar är en väsentlig del av en förbundsstats uppgifter. Den spelar en viktig roll i Maastrichtfördraget, men egentligen mera som uttryck för en målsättning än för beslutsamhet i nuet. Trots många karska förklaringar från Bryssel, från Bonn och Paris, är det ännu oklart om den växande gemenskapen förmår att etablera sig som ett självständigt och trovärdigt säkerhetssystem. Det är med andra ord långt ifrån klart vilken trygghet EU på sikt kan ge sina medlemmar.

I Europas gamla neutrala stater, har många haft svårt att överge traditionella principer. De har oroats av de olika uttrycken för unionens ambitioner att upprätta ett gemensamt försvar. Oron har inte blivit mindre inför EG-kommissionärernas ständiga betonande av att medlemskap i Gemenskapen—Unionen utesluter neutralitetspolitik.

Maastrichtfördraget understryker de avtalslutande parternas intresse för gemensam säkerhets- och försvarspolitik.

— "Staterna är eniga om behovet av att utveckla en äkta europeisk säkerhets- och försvarsidentitet.

— Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller Unionens säkerhet, häribland också en slutlig utformning av en gemensam försvarspolitik, vilken i sinom tid skulle kunna leda fram till ett gemensamt försvar." Inför den pågående debatten om EG — inte minst i Sverige — kan det vara angeläget att erinra om att alla frågor av vikt skall avgöras genom enhälliga beslut i Ministerrådet.

Det gemensamma försvaret framstår i denna formulering som ett mål på grän-

sen till det hypotetiska. Formuleringen illustrerar betydelsen av att finna definitioner som kan accepteras av både entusiastiska och tveksamma attityder till ett gemensamt europeiskt försvar. Denna iakttagelse – eller kanske snarare misstanke – tycks bekräftad av formuleringar i själva fördraget:

– ”Unionens politik skall inte inkräkta på den speciella karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och skall respektera vissa medlemsstaters förpliktelser enligt det nordatlantiska fördraget och vara förenlig med den säkerhets- och försvarspolitik som upprättats inom dess ramar.”

Vidare noteras att WEU, den västeuropeiska (försvars)unionen tilldelas en integrerad uppgift i den Europeiska Unionens säkerhetspolitik. Som direkt utveckling ur Brysselpakten 1948 är WEU det äldsta samarbetsorganet i den västeuropeiska integrationskedjan. Dess roll skall stärkas. Det understryks särskilt att de fördragsslutande ser fram emot ett gemensamt europeiskt försvar som är förenligt med Atlantpaktens. Det kan noteras att trohetsförsäkringarna mot NATO inte finns med i själva avtalets säkerhetspolitiska avsnitt utan i den av Maastrichtkonferensen antagna, fristående deklarationen om den västeuropeiska unionen, som ingår i Maastrichtmötets slutdokument (”Final Act”) ”WEU skall bilda en integrerande del av utvecklingen av den europeiska unionen och skall förstärka dess bidrag till solidaritet med Atlantalliansen”.

Fördraget verkar dock mera ambivalent inför det atlantiska säkerhetssystemet än dess trovärdighetsförsäkringar ger vid handen. Och det är uppenbart, att döma

av uttalanden från NATO, att den europeiska utvecklingen mot en egen, särskild försvarsidentitet ses med blandade känslor av den dominerande NATO-makten, Förenta staterna. Ännu saknas ett tillfredsställande svar på frågan om och hur ett helt självständigt europaförsvar skall kunna förenas med ett atlantiskt. Både från EG och NATO döljs svårigheterna bakom ett välklingande men tunt diplomatspråk.

EG-staternas attityd mot de gamla amerikanska bundsförvanterna tycks närmast ha varit att blidka utan att ge efter i sak. Strävan att bli en självständig försvarspolitik aktör markeras bl a av deklarationens intresse för att vidareutveckla WEUs egen operativa roll. Innebörden av denna roll kan tas till utgångspunkt för en analys av unionsförsvarets förenlighet med NATO:s roll och de neutrala staternas önskan att bevara sin traditionella säkerhetspolitik.

De operativa ambitionerna har drag av en självständighetsförklaring gentemot den både betrodda och misstrodda amerikanska allierade. De ger vid handen att Unionen eftersträvar en oberoende operativ roll. Detta har markerats genom att ge WEU uppgiften att undersöka och definiera lämpliga uppgifter, strukturer och medel, bland dessa planering, logistik, transporter, utbildning och strategisk övervakning, samt institutionalisering av det vapenindustriella samarbetet. Dessutom föreslås en europeisk säkerhets- och försvarsakademi.

De ex(?)neutralas problem

De säkerhets- och försvarspolitiska uttalandena i unionsöverenskommelserna gör

det uppenbart att medlemskap icke är förenligt med neutralitet i en aktion i vilken Gemenskapen—Unionen är en part. Här måste samma lojalitetsförpliktelser gälla som för medlemmar av Förenta Nationerna, då säkerhetsrådet på ett stadgenligt sätt beslutat om sanktioner.

Ytterst är "förbudet" mot neutralitet måhända en definitionsfråga. Permanent neutralitet är givetvis oförenlig med Maastrichtfördragets grundläggande principer. Neutralitet kan också, som efterkrigstidens svenska erfarenheter visat, nyttjas som benämning på olika slags fredstida beteenden, både utåtriktade ställningstaganden och inre handlingsrestriktioner av olika slag. De senaste årens svenska neutralitetsdebatt handlar till stor del om att befria sig från den barlast av mål och restriktioner som i neutralitetens namn länge har präglat vårt säkerhetspolitiska doktrinsystem. De ter sig nu enbart som hinder för en rationell säkerhetspolitik, kanske främst därigenom att doktrinerna cementerats till en i breda kretsar fast förankrad, sankrosant ideologi.

Men den svenska neutralitetspolitikens princip att vara neutral i en konflikt mellan stormakter i Europa, borde kunna vara tillämplig också inom EG och förenlig med Maastrichtfördraget. Den förutsätter att det nya Europa accepteras som ett i princip ovillkorligt solidaritetssystem, på samma sätt som FN. Kärnan i den alliansfria neutralitetspolitik som ända till dessa yttersta dagar ingått i den

obligatoriska katekesen, innebar i sak att undvika att ta ställning i konflikter mellan de i FN representerade stormakterna. Samma regel skulle kunna tillämpas i förhållande till EG/EU. Skulle dess ledande medlemmar komma i konflikt med varandra, kunde Sverige mycket väl bevara rätten att förhålla sig neutral till deras mellanhavanden. Maastrichtstaterna skulle kanske inse att en sådan reservation främst eller enbart tjänade som en inrikespolitisk legitimation av formella avsteg från en nästan femtioårig doktrin. Det borde inte vara svårt att acceptera förbehållet. Med ett leende eller en axelryckning.

Att råda över egna angelägenheter

I det långa loppet beror Gemenskapens eller Unionens överlevnad och framgång ytterst på dess effektivitet som politiskt system. I en demokratisk tidsålder betyder detta inte bara de konstitutionella principer, enligt vilken Gemenskapen/Unionen är uppbyggd utan också, och framför allt, dess förmåga att inge förtroende och att leverera de varor som kunderna vill ha. Dessa omfattar inte bara ekonomisk tillväxt, social välfärd, rättvisa, internationell säkerhet utan också balansen mellan den nya helheten och de gamla delarna. Ytterst gäller det hänsynen till varje nations eller regions möjlighet att råda över sina egna, nära angelägenheter.