
EU SOM POLITISKT SYSTEM

JENS ODLANDER

Kan integrationen i form av det europeiska samarbetet gå vidare eller har enhetssträvandena gått i stå? Helt klart råder idag en brist på förståelse för de systemförändringar som det kalla krigets slut kräver. Nu måste istället vägen framåt för integration och enighet i Europa sökas i samspelet mellan det nationella och internationella.

Integrationsteorier inom statsvetenskapen kom på modet i samband med upprättandet av den europeiska unionens föregångare – den europeiska ekonomiska gemenskapen, EEC. Året var 1957. Startskottet för ett europeiskt enhetsverk var dock europeiska kol- och stålunionen, 1950. Den eu(ro)fori som präglade de första avgörande stegen mot samarbete och integration i ett sargat Europa gavs en teoretisk överbyggnad och legitimitet. Den dominerande skolan inom integrationsteorin var neofunktionalismen, främst förknippad med Ernst Haas och dennes klassiker från 1958, *The Uniting of Europe*. Floran av skolor och strömningar har under åren blivit brokig. Förutom den klassiska funktionalismen och neofunktionalismen talas om federalism, intergovernmentalism, system- respektive transaktionsanalys, realism och neorealism.

Fil kand JENS ODLANDER är andre ambassadssekreterare vid den svenska ambassaden i Köpenhamn.

Spill-over

Brister i Haas' modellbyggnad uppmärksammades snart. Haas betonade vad han kallat spill-over – en sektorintegrationens interna expansiva och i det närmaste självklara logik, att integration föder mer integration. Neofunktionalismen vidareförädlades av Leon Lindberg. I det första större teoretiska verket om EEC, *The Political Dynamics of European Economic Integration* beskrev han den springande punkten, "spill over", som en situation i vilken "... en given handling, hänförd till ett specifikt mål (ex. handelspolitik), skapar en situation i vilken det ursprungliga målet endast kan tillförsäkras genom ytterligare handlingar, vilka i sin tur skapar en ny situation och ett behov av mer handling, och så vidare."

Institutionell kris

Detta synsätt visade sig snart vara inte bara övermåttan simplistiskt utan också alltför optimistiskt. Den institutionella kris som EG genomled i mitten av 1960-

talet bidrog till en revision på såväl akademiskt som politiskt håll. En reviderad teori och en politisk "road-map" måste, stod det då klart, söka ta hänsyn också till effekterna av den dramatiska resa som franske presidenten de Gaulle sände Gemenskapen utpå. Och hur teoretisera om en fransk generals bravader?

Federalism vid vägs ände

Haas' var självkritisk. Han hade, medgav han senare, inte förutsett "a rebirth of nationalism and anti-functional high politics" - nationalismens återfödelse som politikens primat, såsom den främst inkarnerades i fransk europapolitik vid denna tidpunkt. Uttalandet kunde gjorts idag. Med tendenserna till en renationalisering av politiken på vår kontinent är integrationstanken ånyo prövad. Och detta efter en period från mitten av 1980-talet då vi vant oss vid framsteg i integrationsprojektet - den europeiska enhetsakten och vitboken om den inre marknadens förverkligande, att förmärka.

Svåra påfrestningar

I själva verket kan, med efterklokhetens mått av beskäftighet, sägas att fröet till 1990-talets kris såddes i 80-talets flämtande sista andetag. Då samlades i den lilla staden Maastricht vise män, politiker och diplomater för att utforma 90-talets integrationsprojekt, den europeiska unionen. Det första testet för unionstanken var den danska folkomröstningen 1992. Det blev ett nej. Kort därpå följde fransmäns nja och därefter

tyska författningsdomstolens utslag, som nog ändå får sägas innebära att nationell tysk rätt satts före EG-rätt. Detta skedde mot en fond av finansmarknadernas angrepp mot det redan förefintliga ekonomiska och monetära samarbetet, EMS och dess nav växelkursmekanismen, ERM. Maastricht-traktatens ambitiösare planer för en ekonomisk och monetär union, EMU, sköts så på framtiden. Tysklands enande, eller snarare Tysklands ansträngda ekonomi till följd av enandet utsatte EG-systemet för svåra påfrestningar. Och hur teoretisera kring murars fall?

Kris föder framsteg

Var dessa idag verkande motstridiga krafter för unionsprojektet står lär vi få en indikation på i samband med EU-ländernas översynskonferens 1996. Då skall erfarenheterna ditintills utvärderas och nya beslut fattas. Entusiasterna pekar på att det just är ur perioder av kontraktion och kris som kvalitativa framsteg i enhetsverket fötts: världskriget, oljekriserna, Eurosclerosen. Unionstraktaten passerade till slut också nålsögat. Danskarna förmåddes rösta ja en andra gång. EMU har visserligen satts på sparlåga, men unionsprojektet har lätt skadskjutet ändå sjösatts. Blickarna riktas nu snarast framåt, men vad händer om integrationen inte låter sig drivas längre?

Dörren öppnats

Reaktionerna hos medlemmarna i den europeiska unionen och i försvarsorga-

nisationerna NATO och VEU på förändringarna i öst har stundom varit förvirrade. Man har inte funnit riktigt fastfäste då hela havet stormat. Anpassningar av NATO:s och inte minst EU:s roll och skepnad har redan måst tagas. Försök har gjorts att överbrygga motsättningarna mellan de som förespråkat ett starkt amerikanskt engagemang i Europas försvar och de som betonar det europeiska alternativet, VEU. Nya samarbetsformer med dessa organisationer utanförstående länder, främst de öst- och centraleuropeiska men också med Sverige, har utvecklats och försiktigt har dörren öppnats mot en utvidgning av i första rummet EU, också österut.

Geopolitikens återkomst

Samtidigt har den bakomliggande filosofin i det europeiska enhetsverket kommit att utmanas av vad som kunde kallas den nationella politikens primat. Befintliga organisationer har inte kunnat förhindra dessa tendenser, men tvivelsutan verkat dämpande. I synnerhet under Jugoslavien-krisens inledande första två år syntes EG:s möjligheter att agera på det internationella planet ha kortslutits av divergerande nationella hållningar. Även om det idag ser ut som om EU, USA och Ryssland kanske skall kunna finna en gemensam lösning av Bosnienfrågan skall inte tecknen på en maktpolitikens återkomst avfärdas. Svartsynen har talat om den europeiska politikens renationalisering eller en geopolitikens återkomst. Annorlunda uttryckt av den amerikanske forskaren

Stanley Hoffman: "Every international system owes its inner logic and its unfolding to the diversity of domestic determinants, geo-historical situations, and outside aims among its units". Inrikes faktorer, geo-historiska konstellationer och utrikespolitiska mål, skulle, om Hoffman har rätt, styra också ett internationellt sub-system som EU.

Vanmakt

Det väsentligen nya i 1990-talets problem är dock att de inte enbart är resultatet av agerande eller icke-agerande från medlemsstaternas regeringar. Utöver en "rebirth of nationalism and anti-functional high politics" på det internationella planet har vissa EU-medlemmars befolkningar reagerat med missnöje eller skepsis över den fortgående integrationen. Detta har skett samtidigt som en rad viktiga frågor – som miljöpolitiken och ekonomin – tarvar internationella lösningar, vare sig det är på supranationell eller mellanstatlig nivå. Men inför känslan av vanmakt – vem kan över huvud taget ställa en kapitalrörelse till svars? – har det politiska projektet, integrationen, som kunde ha givit lösningarna, blivit något av en syndabock. 1970- och 80-talens förhoppningar ställda till *interdependensens*, det gemensamma beroendets, allena saliggörande och allt betvingande logik naggas nu i kanten. Men vad är då alternativet? Vilka maktcentra finns istället? Skall multinationella företag blott ha nationalstaten som motvikt? Skall Sveriges riksdag, eller något annat enskilt par-

lament kunna matcha globala kapitalrörelser, miljöföreningar, internationell terrorism och narkotikahandel, flykting- och immigrationsvågor? Skall ett land ensamt kunna möta de säkerhetspolitiska utmaningarna och kunna garantera samsättningen och välfärden?

Västlig värdegemenskap eller normupplösning?

Den danska statsvetenskapliga tidskriften *Politica* behandlar i ett särskilt nummer EU som politiskt system. Morten Kelstrup vid köpenhamnsuniversitetet, menar att varken systemanalys i traditionell bemärkelse eller integrationsteori, som den neofunktionalistiska, eller en kombination av de bägge kan ge en fullgod förklaring till EU som politiskt system. "Vi kan ikke nøjes med att karakterisera EF's beslutningssystem, regimo og politiske faelleskab. Vi må også se på de reelle magtstrukturer i EF-systemet."

Sammansatt system

Dessa maktstrukturer är inte blott intresseorganisationer eller företag utan främst medlemsstaterna. EU:s politiska system, skriver Kelstrup, bör därför grundläggande betraktas som sammansatt av å ena sidan formaliserade, institutionella beslutssystem och å den andra av ett mer oformaliserat "interaktionssystem", vari medlemsstaterna interagerar efter regler som inte är auktoritativt fastlagda utan bestäms av intressen och maktpolitiska hänsyn. Slutsatserna är väsentliga. Skulle tendensen vara att nationella politiska

lösningar premieras före gemensamma sådana, får detta i så fall genklang i EU-systemets sätt att fungera. En truism männen, men i debatten, särskilt under 1980-talet, har tagits för givet att EU-systemet varit mer än summan av dess enskilda beståndsdelar - medlemsstaterna.

Samarbete äventyras

EU:s politiska system är visserligen tämligen institutionaliserat. Viktigare är dock styrkan av gemensamma värderingar och normer i medlemskretsen. Och med förlov sagt existerar på ett "passivt" sätt och en i begränsad omfattning känsla av politisk gemenskap. Ofta får de nationella intressena gå före gemenskapens bästa. Dessa förhållanden, skriver Kelstrup, gör EU-systemet till en på det hela taget svag politisk gemenskap, som är starkt utsatt för tendenser till överinstitutionalisering, "dårlige dynamikker", splittring och passivitet. Systemet är beroende av uppslutningen kring gemensamma värderingar och normer. Och om dessa ifrågasätts kan samarbetet som sådant äventyras. Någon värdoförskjutning mellan de västeuropeiska staterna är dock svår att spåra. Snarare bör sambandet mellan värderingar och normer studeras, och det mellan nationella, inrikespolitiska intressen, ofta av taktisk natur, och kollektivets bästa.

Avgörande för tendenserna till en normupplösning har varit att det främsta sammanhållande kittet mellan medlemsländerna i NATO och till dels i EU försvunnit med det Kalla kriget. Utan en

tydlig yttre fiende minskar kravet på inre sammanhållning.

Bredmaskigt skyddsnät

Denna slutsats bör inte i första hand ses som normativ, som syftande till att kritisera integrationstanken som sådan. Snarare tvärtom. Ty frågan infinner sig omgående. Vad är alternativet? Fritt spelrum för den nationella primaten? En organisation, ett europeiskt hus måne, utan egentliga politiska visioner, och med ett så bredmaskigt skyddsnät att det kunde medge nästan vilka som helst övertramp av nationalstaterna? Skulle då inte övertrampen snart bli norm? En travesti, men vore ett så föga förpliktigande nationellt rättssystem att det inte kriminaliserade brottsliga gärningar värt förtroendet hos medborgarna? Vem kan då sova gott om natten?

Unionen skall kunna brukas till någonting

Givet den internationella karaktären av många av dagens stora utmaningar finns just inget annat att tillgå än unionen med alla dess brister och skavanker. Den i sammanhanget mest väsentliga diskussionen, menar då exempelvis Kelstrup, blir inte i första hand de politiska åtgärderna som sådana, även om denna diskussion är väsentlig i sig - hur långt stärka arbetstagarnas inflytande genom EU i de transnationella företagen, vilken bör ambitionsnivån vara för miljöpolitiken på gemenskapsbasis, skall prisstabilitet premieras före arbetslöshetsbekämpning på

detta plan och då medlemsstaterna skall söka nå konvergens i deras nationella ekonomiska politik, kan dessa mål kombineras etc? Snarare måste diskuteras det som kallats det demokratiska underskottet - systemets legitimitet eller icke-legitimitet, såsom det uppfattas hos medlemsländernas befolkningar. Det må vara bångstyriga danskar, halvskeptiska fransmän eller obeslutsamma svenskar.

Konkreta lösningar

Kelstrup antyder ett svar: "Det er naeppe tvivl om, at EF-kommissionens "flag og ballonstrategi" er helt utiltraekkelig." Eller i mina ord: Det räcker inte att deklaratoriskt propagera för enhetstanken. Det räcker inte att peka på EU:s nyckelroll för att ha gjort Västeuropa till en "fredens ö", för att ha tämjat forna europeiska fiender, Tyskland och Frankrike att förmärka. Det räcker inte att peka på vikten av att multilateralisera de europeiska stormakternas agerande, att åstadkomma en tysk eller för den delen italiensk *einbindung* i det europeiska regelverket, hur viktigt detta än må vara för småstater som de nordiska. Det räcker inte att uppställa mål som den monetära unionen, som med svårighet kan förverkligas, hur behjärtansvärt och nödvändigt detta än är. EU måste kunna användas till *konkreta* och av befolkningarna *efterfrågade* lösningar i för dem centrala frågor - stora som små.

Orealistiska förväntningar

Och här spelar den jugoslaviska erfaren-

heten dessvärre ett spratt, liksom recessionen. Unionen har inte kunnat lösa jugoslaviska krisen, anför det, - om nu något land eller någon organisation kunnat göra detta mot de stridande parternas vilja. EU har heller inte, om nu ens detta låter sig göras givet den hastiga globaliseringen av produktion, handel, investeringar, kapitalrörelser och konjunkturer, kunnat lösa den ekonomiska krisen. Problemet har varit de orealistiska förväntningarna om vad EU-systemet kunnat brukas till, vad detta kunnat leverera i fråga om säkerhet och välfärd. Detta har skadat själva legitimiteten i systemet. EU har nämligen, är det viktigt att framhålla, däremot dämpat de spänningar mellan EU-staterna som kunnat leda till en långt värre utveckling - direkt egensinnigt agerande i Jugoslavien-krisen, i större skala (av typen tvisten mellan Grekland och Makedonien), kanske till och med vapenskrammel, och på det ekonomiska området förhindrat en aggressiv, låt oss kalla det nymerkantilistisk politik, av devalveringar, subventioner och protektionism.

Norskt motstånd

Först ut i den till dels nymornade EU-skepsisen har varit delar av opinionen i åtminstone ett par av EU:s medlemsstater. Näst kan komma någon eller några av befolkningarna i kandidatländerna. I Norge är motståndet ett väl känt faktum. Härnäst kan följa öst- och centraleuropeerna, även om det ter sig mindre troligt med deras stora tilltro till ett union-

smedlemskap som Vägen mot Utveckling, Fred och Välfärd.

Kelstrup igen: Det är väsentligen på två sätt som uppslutning kring ett politiskt system kan skapas: a) genom produktion av lösningar, "output", som tillfredsställer medborgarnas krav (alltså genom effektivitet och responsivitet), och b) genom strukturändringar, som ger en större trovärdighet för det samlade politiska systemet och därmed också en ökad känsla av politisk gemenskap. I förbindelse med det sistnämnda är det viktigt att möjliga ändringar i EU-systemet - i riktning mot en demokratisering och/eller i riktning mot en mer federalistisk (effektiv) struktur - kan ses i ett sådant ljus, som tilltag för att skapa en större uppslutning kring den politiska gemenskapen.

Politiskt möjliga

Omvänt kan sägas att uteblivelsen av lösningar ("output failure") eller avsaknanden av reformer som kunde öka tilliten till systemet, försvagar detta och bidrar till dess instabilitet. Är inte detta vad som drabbat nationalstaten, vår uppfattning om vad som ligger inom det politiska möjliga för våra parlament och regeringar? Har inte detta paradoxalt nog bidragit till en återgång till patriotism och nationalism, till det välkända snarare än det okända? Och detta i en ekonomisk och politisk verklighet som näppeligen kan hanteras ens i en i och för sig till västeuropa begränsad gemenskap av stat.

Stärk EU

Slutsatsen borde bli att EU-systemet bör stärkas i så väsentliga avseende och i en sådan omfattning att dagens utmaningar kan mötas på ett effektivt sätt. Frukten för ett "Fortress Europe" synes åtminstone för tillfället ha varit ogrundad. Med GATT-avtalet i land och givet amerikanska välsignelser av en europeisk försvarsgemenskap synes det snarare än handelskrig, och profetior om en konfrontatorisk tripolär maktstruktur - Asien-USA-EU - vara upplagt för samarbete i konkurrens. Det måste vara det. Och endast genom ett starkt och effektivt EU kan Europa stå rustat och lösningar finnas som motsvarar medborgarnas förväntningar. På somliga områden torde ökad överstatlighet krävas, på andra områden mellanstatlighet.

Ett systemets entropi

Effektivitet på vilket sätt, är nästa fråga att ställa, och är systemet möjligt att reformera? Jag har inga patentlösningar. Engelska och amerikanska forskarrön - på in- tet sätt okontroversiella - har pekat på det amerikanska politiska systemets inneboende instabilitet. Detta som en del av främst 1980-talets stora debatt om den minskade amerikanska rollen som ledare, som *hegemoni* i världssamfundet. Kunde bristen på amerikanskt ledarskap i inter- nationella frågor bero på problem i det amerikanska politiska systemets struktur, frågade sig forskare, då enighet inte kunde finnas om vad för slags omvärlds- förändringar som skulle kunna ha bidra-

git till USA:s påstådda politiska försvagning. Om Amerika var den enda makt i världen som uppvisade såväl militär, eko- nomisk som kulturell styrka, varför minskade då dess inflytande?

Kortslutning

Om tankarna om denna den *politiska entropin* - en term ursprungligen från fysiken - är del av förklaringen till det amerikanska systemets "output failure", och i litteraturen har bl a Iran-Contras-affären lyfts fram som tecken på en kortslutning av det amerikanska politiska systemet, kanske de kunde äga giltighet också för EU. Tanken är, ehuru inte underbyggd eller på något sätt ledd i bevis, under alla omständigheter stimulerande. Den skulle i så fall stödja de som ser den mest uppenbara bristen i EU:s politiska system - i avsaknaden av en representativ lagstiftande makt. För just detta kan det amerikanska systemet, med dess tredelning av makten, uppvisa.

"Output failure"

Balansen mellan den lagstiftande och den utövande makten i EU är ett tvisteämne, i synnerhet om till ekvationen förs maktbalansen mellan Europaparlamentet och de nationella motsvarigheterna. Den dömande makten, EG-domstolen, kan för sin del ses mer som bundet till att tillvarata integrationsintressena än att matcha övriga EG/EU-organ. Lägg därtill en regeringarnas dragkamp och det är upplagt för "output failure".

En EU:s entropi - tendensen i ett sys-

tem att förändras i riktning mot sin mest sannolika fördelning - ser vi med lite fantasi redan tecken på. Tendenserna till en renationalisering av inte bara utrikes- och säkerhetspolitiken, utan också av politikområden som miljö- finans- och penningpolitiken skulle då kunna vara både orsak av och verkan till ett systemets entropi.

Pragmatism anbefalles

Utvidgningen av unionen, i synnerhet österut, skulle kunna motverka effektivitet i systemet och därmed ytterligare undergräva dess legitimitet. En utebliven utvidgning skulle å sin sida tvivelsutan negativt inverka på självuppfattningen i EU-systemet och hos medlemsländernas befolkningar - responsivitet. Det gäller också utvidgningen med Sverige och övriga kandidatländer. Men utvidgningen är blott en del av problemet. Pragmatism må hur som helst anbefallas, ty över trettio år har trots allt förflutit sedan Carl Friedrich skrev att endast federalismen skulle garantera småstatens och den lilla politiska gemenskapens möjligheter att

överleva. Vi lever ännu, men visst har vårt manöverutrymme och vårt oberoende naggats i kanten. Tillsammans med andra europeiska stater står vi starkare, också om handelskrigen och uppsplittringen över oceanerna mot förmodan skulle komma.

Ökad enighet

Bristen på förståelse av systemförändringarna i Europa efter det kalla krigets slut är tydlig. Integrationsteorier ger blott ledning till en del av svaret, likaså den realistiska skolan inom internationell politik, med dess betoning av traditionell intresse- och maktpolitik. Är det inte i stället just studier av interaktionen mellan systemet som sådant och det inrikespolitiska eller nationella planet som saknas? Är det inte i denna "svarta låda", i glappet mellan det internationella och det nationella, vi måste söka en förklaring och en väg framåt, i bästa fall mot ökad enighet i Europa?

Som Konrad Adenauer sagt, "Europa är som ett träd som växer. Det kan inte fabriceras."