

Jag – en federalistisk

| av Nigel Ashford

Två modeller för Europas framtid står mot varandra, mellanstatlighet och federalism. Den som vill värna individens frihet bör kämpa för federalismen.

DEBATTEN OM DEN Europeiska Unionen handlar i grunden om två mycket olika sätt att se på Europas framtid. Ofta sägs den stå mellan pro- och antieuropeér – men hur kan man vara emot en kontinent? Det handlar snarare om två olika uppfattningar om vad EU skall vara, en federation eller ett mellanstatligt samarbete. Den förra synen utvecklades tydligt av den tyske förbundskanslern Gerhard Schröder i maj i år, då han ville att EU-kommissionen skulle bilda en europeisk regering. Den senare – mellanstatligheten – var utgångspunkten i Margaret Thatchers berömda Brüggetal 1988, då hon förklarade att "engagerat och aktivt samarbete mellan oberoende och suveräna stater är det bästa sättet att bygga en framgångsrik europeisk gemenskap". Den senare åsikten, som ofta brukar betecknas euroskepsis, tar sin utgångspunkt i två grundläggande hot: mot nationers självständighet och mot individens frihet.

Jag själv tror att federalism kan utgöra en kraft för frihet och när den är det borde den stödjas och i den utsträckning den inte är det bör den motarbetas. Därför kallar jag mig för världens enda federalistiska euroskeptiker.

I den här uppsatsen definierar jag både federalism och mellanstatlighet och analyserar deras styrkor och svagheter. Skillnaderna visar jag genom att specialstudera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Jag kommer därefter att försöka identifiera några av de kriterier som kan användas för att bedöma EU. Till slut skall jag också något försvara min federalistiska euroskepsis.

FEDERALISM

Federalism är ett politiskt system där makten är grundlagsmässigt delad mellan olika beslutsnivåer, som själv-

ständigt utövar eller delar ansvar för särskilda uppgifter och där ingen nivå är underordnad den andra. Tyskland är ett bra exempel på ett land där ansvaret fördelats mellan den federala regeringen i Berlin och de regionala förbundsstaterna.

Federalism i EU omfattar en ansvarsfördelning mellan en federal europeisk regering och de nationella regeringarna: ett Europas Förenta Stater, jämförbart med den maktfördelning som finns i USA. Några ser framför sig ett federalt Europa med fler än två regeringsnivåer, som till exempel ett regionernas Europa, med svaga nationella nivåer.

Hur skulle ett federalt Europa se ut? Först och främst får man tänka sig en europeisk regering i Bryssel med reell makt inom begränsade områden. Europaregeringen skulle vara beslutskompetent på områden som utrikespolitik, försvar, handel och valutafrågor. Nationella regeringar skulle å sin sida självständigt besluta inom andra områden, som utbildning och sjukvård.

För det andra skulle makten i det federala Europa utövas av de överstatliga institutionerna. Kommissionen skulle vara den verkställan-

de makten – regeringen – Europaparlamentet den lagstiftande församlingen och EG-domstolen en Högsta Domstol. För det tredje skulle i ett sådant system ministerrådet bilda en senat, överhus eller andra kammare som tillämpar någon form av majoritetsbeslut. De nationella regeringarnas roll skulle bli mycket begränsad i beslut på Europaanivå.

EU:s grundare, Jean Monnet, beskrivs ofta som federalist. Jag delar inte alls den uppfattningen, tvärtom. En av de grundläggande beståndsdelarna i ett federalt system är att den centrala regeringen skall vara klart avgränsad i sin makt och i sitt ansvar, att dess makt skall vara tyd-

"Federalism kan utgöra en kraft för frihet och när den är det borde den stödjas och i den utsträckning den inte är det bör den motarbetas."

euroskeptiker

ligt definierad, kanske till och med detaljerat förtecknad som i den amerikanska konstitutionen. Ett av de – farliga – inslagen i Monnets vision, som akademiker kallar nyfunktionalism, är att han inte såg någon slutpunkt på tillväxten av kompetens för den Europeiska Kommissionen. Övervältringen av ansvar från nationell till den Europeiska nivån var oändlig. Hans förhållningssätt skulle kunna leda till att kommissionen blev ansvarig för allting. Denna brist på respekt för behovet av gränser för dess ansvar präglar fortfarande sättet att tänka och arbeta inom kommissionen. Till exempel undrar man varför EU behöver besluta om tobaksreklam? Är det rimligt att kommissionen förespråkar en europeisk undervisningsstandard? Nyfunktionalister ser framför sig nationellstaternas söndervittring, kanske deras försvinnande, medan federalister föreställer sig en fortsatt och viktig roll för dem.

Det finns många argument till stöd för federalismen. Först och främst kan många problem inte lösas på nationsnivå, exempelvis de miljöproblem som är gränsöverskridande. För det andra är det europeiska intresset ibland överordnat det nationella intresset, på samma sätt som Sveriges är mer än summan av dess läns. För det tredje kan Europa utöva stort inflytande i världen om vi talar med en röst. För det fjärde kan federalism ge snabbt och effektivt beslutsfattande. Ett federalt Europa kan leverera klar, sammanhängande och uthållig politik, något som så ofta saknas med de nuvarande tingens ordning.

Federalismens kritiker ser däremot mängder av hot. För det första kommer den att leda till omfattande centralisering, med maktkoncentration till Bryssel. Beslut kommer att fattas långt borta från de berörda medborgarna. För det andra är Europas intressen inget annat än summan av medlemsstaternas nationella intressen. Det finns inget särskilt europeiskt intresse. För det tredje kommer en federation att innebära ökad makt för de dominerande staterna som Tyskland och Frankrike. Medan tyskar förklarar att de vill bygga ett europeiskt

Tyskland, inte ett tyskt Europa, tror kritikerna att det mycket väl kan bli det senare. Slutligen saknas det en europeisk identitet. Det är viktigt att regeringar och lagstiftning är accepterade och legitima. För att det skall bli fallet på europeisk nivå behövs en europeisk identitet, som inte finns och aldrig kommer att finnas. Vilket betyder att den centrala europeiska nivån alltid kommer att sakna legitimitet.

MELLANSTATLIGHET

Ett mellanstatligt Europa skulle bygga på frivilligt samarbete mellan nationalstater, ett nationernas Europa eller en konfederation.

I ett sådant Europa är nationalstaterna de viktigaste beslutsfattarna, som agerar tillsammans för att tillgodose gemensamma intressen. Regeringscheferna som träffas på toppmötet är den högsta nivån. De flesta besluten fattas av

ministrarna i rådet genom enhällighet och med ansvar inför sina respektive nationella parlament. Kommissionen blir då en tjänstemannaorganisation som verkställer de nationella regeringarnas beslut. Europaparlamentets roll blir liten eller ingen alls. Dom-

stolen bevakar att ministerrådets beslut blir korrekt verkställda.

Ett mellanstatligt EU har starkt begränsade kompetenser. Nationella regeringar kan ge makt till EU men också återta den. Makten kommer att ligga hos de mellanstatliga institutionerna, som ministerrådet, regeringscheferna vid toppmötena och de nationella parlamenten.

För det tredje skulle det betyda att regeringarna arbetar med veton och kanske med möjlighet till opt out – att avstå från att delta. Vanligen anklagas mellanstatligheten för att vara nationalistisk, men nationalism igno-

”Nationalstater har ofta varit de viktigaste hindren för att skapa frihet, både inom och utanför deras gränser.”

rerar andra nationers intressen medan ett nationernas Europa försöker förena dem.

Argumentationen för mellanstatlighet börjar i ett försvar för nationell självständighet, krav på att staten skall ha exklusivitet i rätten till överhöghet över ett landområde och ett folk. Det andra argumentet handlar om mångfalden och skillnaderna mellan nationella kulturer och intressen. Sverige är på så många sätt annorlunda än Grekland. Det tredje argumentet stödjer sig på decentralisering. Makten utövas närmare människorna och har därför större förutsättningar att återspegla deras önskemål och förstå deras intressen. Det fjärde argumentet säger att när det verkligen finns gemensamma intressen kommer gemensamt uppträdande att komma till stånd.

Mellanstatlighetens kritiker hävdar emellertid att den inte kommer att fungera. För det första kommer det minsta nationella intresset att vara beslutsdrivande på bekostnad av Europas intressen. För det andra kommer beslutsfattandet att bli otroligt långsamt, kanske helt omöjligt. Det är svårt att ens föreställa sig hur det kommer att bli redan med 30 medlemsstater.

För det tredje kommer globaliseringen av kultur, handel, kapital och arbetskraft att kräva internationellt samarbete. Och slutligen är självständigheten för nationer redan död. Länderna är redan kraftigt beroende av varandra, inget land är oberoende av hur andra agerar.

GEMENSAM UTRIKES OCH SÄKERHETSPOLITIK

De här olika visionerna kan åskådliggöras genom en beskrivning av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. Alla EU:s medlemsstater förespråkar GUSP, men de har helt olika uppfattningar av vad den går ut på.

Med en federal GUSP är politiken en och bindande. Uttalanden, prioriteringen av ekonomiska satsningar och användningen av trupper beslutas av den europeiska regeringen och alla medlemsstater är bundna att följa dens beslut. För det andra skulle en europeisk President och utrikesminister fatta beslut om utrikespolitiken. Ministerrådet skulle kanske konsulteras, men kan i så fall fatta beslut med enkel majoritet. Inget veto kan förekomma, inte heller någon opt out, och medlemsstaterna är skyldiga att medverka vid beslutens genomförande.

Den mellanstatliga varianten förutsätter att utrikespolitiken är gemensam när det är möjligt, vilket i för sig kan vara ofta. Det blir möjligt att tala med en röst men det skulle inte vara någon skyldighet att göra det. Regeringscheferna och ministerrådet för utrikesministrarna (allmänna rådet) beslutar. Det kommer att bli möjligt med opt out där, låt oss säga, tolv medlemsstater deltar och tre avstår. Det kommer också att bli möjligt med ensidiga, unilaterala, aktioner där en enda medlemsstat agerar på egen hand och utan att någon annan medlem är skyldig att stödja den agerande eller att delta i aktionen.

KRITERIER FÖR VÄRDERING

Hur skall man välja mellan de här två modellerna? Jag tycker mig finna minst sex kriterier. Dessas betydelse

varierar från person till person. Läsaren kan själv bestämma vilka kriterier som är viktiga för henne.

1) Demokratisk "accountability", att beslutsfattare måste vara redovisningsskyldiga inför sina uppdragsgivare/människorna. Federalister hävdar att det bäst åstadkoms genom att ge mer makt till det folkvalda Europaparlamentet. Mellanstatlighetens advokater hävdar i sin tur att Europaparlamentet är avskärmat från folket. Demokratins funktioner skall uppfyllas via de nationella parlamenten.

2) Transparens är det andra kriteriet, att besluten skall vara öppna och tydliga, liksom processen fram till det att de fattas. Federalister skulle hävda att detta bara kan uppfyllas om det finns en europeisk regering som är fullt ut ansvarig för sina beslut – inom avgränsade områden. Det mellanstatliga svaret är att öppenhet och tydlighet uppnås bäst genom att makten entydigt ligger hos nationella regeringar och inte delas med kommissionen och Europaparlamentet.

3) Subsidiaritet, som jag definierar så att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå, är mitt tredje kriterium. Federalister anser att Europa är den lämpligaste nivån för många beslut, medan "mellanstatare" anser att den nivån är nationalstaten.

4) Effektiviteten, förmågan att uppnå mål, är det fjärde kriteriet. Detta kriterium bortser både från kostnader och från – vilket ju ändå är avgörande – önskvärldheten av målen. Hitler var mycket effektiv.

5) Effektivitet som mäter kostnader mot nytta. Är de fördelar som uppnås värda tiden, pengarna och ansträngningarna som satsas?

"EU: s befogenheter utsträcks till alltfler områden och makten används i allt större utsträckning för att genomdriva värderingar som råder bland dem som verkar inom systemet."

6) Det avgörande kriteriet för mig är emellertid: Vad är regerandets egentliga uppgift? Hur begränsad respektive hur interventionistisk skall statsmakten vara? Så snart man tagit ställning till den centrala frågan kan man studera vilken nivå av maktutövande som bäst kan åstadkomma vad man definierat som önskvärt. Min uppfattning är att maktutövningen skall vara stark, men begränsad till att försvara och understödja människornas liv, frihet och egendom. Mitt kriterium för att bedöma EU: s beslutsstruktur blir alltså vilken typ av maktutövning som bäst respekterar individernas frihet att leva sitt eget liv som de själva vill så länge de inte skadar andra.

individens intressen för nationens. Det system som bäst skulle skydda individens frihet är en federal konstitution med strikt begränsad och definierad makt. En sådan konstitution kan mycket väl bli följden av nästa regeringskonferens.

Men den naturliga driften för varje politisk institution är att utsträcka sin makt, att försöka öka sitt inflytande. EU försöker ofta skaffa sig makt som inte behövs för att försvara, utan tvärtom snarare begränsar och minskar friheten. Därför står jag ofta på samma sida som de euroskeptiker som motsätter sig ny makt till EU. Min federalistiska euroskepsis leder till slutsatsen att EU: s ansvarsområden och maktbefogenheter borde definieras entydigt i en ny konstitution. Jag kan dock komma att



Europaparlamentet i Strasbourg.

ROM ELLER BRYSSEL?

Kommer EU: s framtid att bygga på Romfördraget eller på Brysselkraft? Ett federalt Europa skulle vara önskvärt om dess funktion var begränsad till att åstadkomma de fyra friheterna som definieras i Romtraktaten: fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft. Fortfarande, mer än fyrtio år senare, har dessa friheter inte uppnåtts. Nationalstater har ofta varit de viktigaste hindren för att skapa frihet, både inom och utanför deras gränser.

Det EU som nu växer fram är däremot mer ett EU sprunget ur Brysselsbyråkratin. EU: s befogenheter utsträcks till allt fler områden och makten används i allt större utsträckning för att genomdriva värderingar som råder bland dem som verkar inom systemet. Inte för att släppa loss frihet, skaparkraft och företagsamhet för alla individer inom unionens gränser.

Både centralisering och nationalism hotar individens frihet. Centralisering betyder att individerna förlorar i stort sett alla möjligheter till överblick och kontroll. Farorna med nationalismen är att den är beredd att offra

motsätta mig en sådan konstitution om dess maktbefogenheter inte är tillräckligt begränsade och om maktindelningen och kontrollen inte är tillräckligt stark.

Både federalister och mellanstatare bör erkänna att motståndarna har rimliga krav och argument. De borde inte tillåtas ignorera sina kritiker. De talar förbi varandra och anklagar den andre antingen för makthunger eller för nationalism. Vardera sidan borde granska sina egna svagheter och försöka reparera dem. Det första steget tror jag är att försöka definiera vad man anser att makten skall användas till. Vad skall statsmakten göra? På vilken nivå kan det bäst ske?

Vi måste alla inse att debatten ytterst är en kamp om makten och inflytandet mellan dem som strävar efter överstatlighet och nationalstaterna. Vi bör vara skeptiska till alla som önskar utöva makt över oss. Vi bör vara kraftfulla motståndare till båda.

Fil dr Nigel Ashford (n.ashford@staffs.ac.uk) har varit Jean Monnetstipendiat och är lektor i statsvetenskap vid North Staffordshire University, England.