

ULF BERNITZ, SVERKER GUSTAVSSON & LARS OXELHIEM, Europaperspektiv, Årsbok 1998, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm 1998, 202 s.

### **1. Inledning**

Den svenska EU-debatten har ännu inte funnit sin form. Fortfarande finns de som argumenterar för eller emot EU trots att medlemskapet är en realitet. Det svenska förhållningssättet i förhållande till EMU är en olycklig konsekvens av detta. Allvarligt är också att många människor överhuvudtaget inte engagerar sig i Europafrågan, utan uppfattar denna som något perifert och mer avsett för andra. Valdeltagandet i det svenska valet till Europaparlamentet är en varningssignal. Orsakerna till detta kanske står att finna i bristen på svensk debatt om Europas framtid. Amsterdamfördraget blev en framgång för svenska hjärtefrågor som öppenhet, sysselsättning, miljö och jämställdhet. Trots detta får vi nog konstatera att — undantaget utvidgningens historiska betydelse — Sverige kanske inte alltid står i främsta ledet när det gäller att formulera idéer om Europas framtid.

Mot denna bakgrund är det ett mycket viktigt initiativ som tagits av Nerenius & Santérus förlag, tillsammans med redaktörerna Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelhielm. I Årsboken, Europaperspektiv, har redaktörerna valt författare och ämnen som sammantaget går ut på att diskutera ett antal för EU:s framtid centrala frågor. Målsättningen med Europaperspektiv är att skapa ett forum för debatt som är sökande och inte

låst vid någon idé om ett historiskt nödvändigt mål för Europas utveckling.

Årets utgåva består av ett antal artiklar som är indelade i tre övergripande avdelningar vilka tillsammans bildar en helhet. Redaktörerna är framträdande företrädare för forskning och utbildning vid universiteten i Uppsala, Stockholm och Lund på de rättsliga och statsrättsliga områdena. De har därför utmärkta möjligheter att fånga upp intressanta och spännande debattörer, vilket avspeglas i denna första utgåva. De ämnesområden som behandlas delas in i tre delar.

### **2. EU som ett fredsprojekt**

Den första avdelningen behandlar EU som ett fredsprojekt. De teman som valts är Europa som ett idéhistoriskt fredsprojekt och Amsterdamfördragets plats i denna process samt de ekonomiska konsekvenserna av en utvidgning av EU. Kjell Goldman går tillbaka till upplysningens och Immanuel Kants idé om den eviga freden. Är EU den garanti för freden på vår kontinent som hävdats? Eller finns andra skäl till freden som exempelvis demokratiernas framväxt i Europa? Är det historien och krigets fasor som lärt oss att ett krig mellan EU:s medlemsstater är en omöjlighet? Läsaren ges ett idéhistoriskt perspektiv på EU som ett fredsprojekt och Goldman har här ett intellektuellt förhåll-

ningssätt till material som känns befriande. Även om slutsatsen är osäker hävdar Goldman att förutsättningarna för en evig europeisk fred avsevärt förbättrats genom tillskapandet av EU.

I detta sammanhang känns det frestande att erinra sig en TV-intervju med Margaret Thatcher för något år sedan. Hon kommenterade Amsterdamprocessen och hävdade att en fördjupad EU-integration kommer att leda till en framtida splittring inom EU som i sin tur kan komma att leda till en situation liknande den i det forna Jugoslavien. Statsmän som Spaak, Adenauer och Mitterand som samtliga genomlevde det andra världskriget torde ha haft mycket att invända. Goldman å sin sida torde emellertid möta få invändningar från läsaren i denna del.

Ulf Bernitz gör därefter en beskrivning av Amsterdamfördragets centrala delar. Fokus ligger på fördjupningen av subsidiaritetsprincipen, förstärkningen av Europaparlamentets ställning, integreringen av Schengen i EU och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om flexibel integration och dess betydelse för den Europeiska integrationen. En redogörelse ges för fördragets innehåll i dessa delar. Även om beskrivningen i och för sig är invändningsfri känns analysen av fördragets konsekvenser något grund, vilket delvis är en naturlig följd av att beskrivningen ges i artikelform. I redogörelsen för Schengen be-

skrivs exempelvis inte bara Storbritanniens och Irlands särskilda ställning, utan även Norges och Islands förhållande omnämns. Däremot berörs inte alls det särskilda undantag som Danmark fick i Amsterdam och som kan få konsekvenser för landets möjlighet att fullt ut delta i Schengensamarbetet, vilket i sin tur har betydelse för den nordiska passunionen. En nog så betydelsefull fråga.

Alla är vi sprungna ur Gogols kappa, sa Dostojevskij. Kanske kan något liknande sägas beträffande Bernitz. De flesta av oss i Sverige som ägnar vår tid åt EU-frågor har på ett eller annat sätt haft med Bernitz att göra. Med sin doktorsavhandling, Marknadsrätt, blev han snabbt känd som dåtidens ledande EG-rätts-expert i Sverige. Genom att beskriva marknadsrättens utveckling från den romerska rätten till reglering i Sverige och dåtidens EG fick läsaren ett perspektiv på marknadsrätten som var betydelsefullt. På motsvarande sätt hade det varit intressant att ta del av en akademisk exposé över Amsterdamfördragets plats i den europeiska integrationens historia. Kanske nästa upplaga av Europaperspektiv är den rätta platsen för detta. I vilket fall vore det önskvärt om Bernitz med sin långa historia i Europafrågor kunde erbjuda sina lärjungar en mer djuplodande betraktelse av Amsterdam i ett historiskt perspektiv.

I det avslutande kapitlet om EU som ett fredsprojekt behandlar Johan Torstensson de samhällsekonomiska effekterna av EU:s utvidgning. Slutsatserna

är förvånande åtminstone för mig som jurist. Jag har alltid trott att en förbättrad ekonomi i de länder som snart skall bli medlemmar i EU skulle skapa nya marknader vilket skulle ge bl. a. svenska företag större möjlighet att avsätta sina tjänster och produkter, vilket i sin tur skulle ha betydande inverkan på den svenska tillväxten. Sanningen är tydligen inte så enkel.

### 3. Demokrati och legitimitet

Den andra avdelningen handlar om demokrati och legitimitet

I detta avsnitt tar bl. a. Sverker Gustavsson upp ett av sina favoritteman, nämligen den grundläggande frågan om en överstat utan demokrati principiellt går att motivera. Ett annat sätt att formulera frågeställningen är om det finns behov av en demokratisering av EU till följd av det ökade inslaget av överstatlighet eller om tonvikten i det demokratiska inflytandet även fortsättningsvis skall utövas på nationell nivå med fortsatt s. k. demokratiskt underskott på Unionsnivå.

Gustavsson redogör för tre olika teser som brukar anföras som förklaring till varför inslagen för demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande inte är starkare inom EU. Han inleder med att redogöra för tesen om att skapandet av EU:s föregångare, Kol- och Stålunionen, var ett resultat av den ekonomiska och politiska bristen på ledarskap som fanns i Europa efter andra världskriget. Om inte ett utrikespolitiskt ledarskap hade utövats av Frankrike

genom Schumanplanen, hade knappast den amerikanska hjälpen till den europeiska uppbyggnaden blivit lika omfattande. Tysklands plats i Europa hade varit oklar. Situationen i Europa hade varit instabil med risk för sovjetisk dominans. Dåtidens situation krävde handling. Frågorna om demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande stod i andra ledet.

Gustavsson redogör sedan för tesen att EU idag är ett provisorium. Detta styrks bl. a. av avgörandet från den tyska författningsdomstolen över Maastrichtavtalets förenlighet med den tyska författningen. Fördragets herrar (dvs. medlemsländerna) kan alltid ta tillbaka den kompetens som delegerats till EU. Nu är det EU:s marginella inverkan på den nationella nivån och möjligheten att återta den suveränitet som delegerats som legitimerar överstat utan demokrati.

Slutligen redogör han för en tredje tes om varför de demokratiska inslagen på EU-nivå inte är starkare. Här handlar det om att EU används som hävstång av EU:s institutioner och medlemsstater för att utöva en politik i det allmännas bästa, utan demokratisk kontroll.

Utifrån dessa argument görs ett förslag till summering av de politiska alternativen. Antingen är demokrati den norm gentemot vilken EU alltid måste mätas. Slutsatsen är då att vi i demokratins namn bör utvidga formerna för majoritetsbeslut och formerna för demokratiskt ansvarsutkrävande inom EU. Alternativet är att se EU som medel för ett långsiktigt mål. I det

sammanhanget får man kontinuerligt göra en avvägning av om ett demokratiskt underskott på unionsnivå är acceptabelt jämfört med vad som åsyftas. Även om Gustavsson lämnar åt läsaren att dra sina egna slutsatser så är artikeln formulerad på ett sådant sätt att det är svårt att tänka sig något alternativ till ett ökat demokratiskt inflytande och ansvarsutkrävande på EU-nivå. Frågan är var detta leder. Är vi som stat redo att stärka formerna för inflytande och ansvarsutkrävande inom EU och vilka konsekvenser får detta för det svenska statsskicket?

#### 4. Ett antal sakfrågor

Ett tredje avsnitt i Europaperspektiv innehåller en diskussion om ett antal viktiga sakfrågor, bl. a. EMU. En grundläggande fråga som diskuteras är huruvida ett EMU-medlemskap förutsätter en fortsättning i form av en fiskal union. Oron för det senare är ett av de grundläggande argumenten mot ett svenskt medlemskap. Vad blir konsekvenserna om ett EMU-medlemskap skulle tvingas oss att harmonisera det svenska skattetrycket från dagens 54,1 procent av BNP till siffror när-

mare 42,6 procent, vilket är EU:s genomsnitt? Hur skall då våra generella välfärdssystem finansieras?

#### 5. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att Europaperspektiv är ett mycket välkommet bidrag till debatten om vår gemensamma europeiska framtid. Samtliga debattinlägg är väl formulerade, intressanta och relevanta i sammanhanget. Min förhoppning är att redaktörerna skall kunna vidareutveckla denna produkt och i kommande versioner kanske strama upp ämnesvalet något. Även om det finns en röd tråd i de olika avdelningarna så är kanske ämnesvalen i denna upplaga alltför disparata, åtminstone för undertecknad. Att kastas mellan makroekonomiska resonemang av de samhällsekonomiska konsekvenserna av EU:s utvidgning å ena sidan och intrikata och teoretiska statsvetenskapliga resonemang om ett eventuellt behov av ökad demokratisering av EU, å den andra, gör att det ibland blir svårt att fånga helheten.

*Dan Eliasson*