



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE

President : Jacques Delors

Svensk Europadebatt

Olof Petersson

*Studier och Forskning N° 12
December 2000*

RAPPORTEN FINNS TILLGÄNGLIG PÅ SVENSKA, FRANSKA OCH ENGELSKA.

© Notre Europe December, 2000

Olof Petersson

Olof Petersson har varit professor i statskunskap vid Uppsala universitet och är numera forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle i Stockholm. Han var 1985–1990 ordförande för Maktutredningen och ingick 1992–1993 i Ekonomikommissionen. Olof Petersson har utgivit en rad böcker om svensk politik och har ansvaret för SNS Demokratiråd, som utger en årlig granskning av svensk demokrati. Han leder för närvarande ett stort forskningsprojekt om konstitutionell förändring och har där bland annat givit ut en volym om Europas författning. [Hemsida: www.sns.se/olof]

Notre Europe

Notre Europe är ett oberoende institut för forskning och studier kring Europas historia, civilisationer, integrationsprocess och framtidsperspektiv. Sammanslutningen skapades av Jacques Delors hösten 1996. Den har en liten medarbetarstab, bestående av sex forskare från olika länder.

Notre Europe deltar i samhällsdebatten på två sätt, dels genom att publicera interna forskningsrapporter, dels genom att inbjuda utomstående forskare och akademiker att delta i Europadebatten. Dokumenten tillställs ett begränsat antal beslutsfattare, politiker, yrkesverksamma, akademiker och diplomater i EU:s medlemsstater.

Sammanslutningen anordnar också möten och seminarier tillsammans med andra organisationer och medier. I enlighet med stadgarna finns en europeisk styrgrupp, som sammanträder tre gånger per år och som består av ledande politiker och yrkesverksamma från olika europeiska länder.

FÖRORD

För den europeiska opinionen utgör Sverige en gåta. Den så beundrade modellen för demokrati och delaktighet förefaller ha ingivit landet en lust att ständigt inta en perifer position inom Europeiska unionen. Förväntningarna inför Sveriges första ordförandeskap i EU kännetecknas av en alldeles speciell blandning av hopp – vad kommer Sverige att bidra med från sin modell för demokrati och sociala relationer? – och nyfikenhet – hur uppfattar svenskarna sin roll inom unionen?

Olof Petersson försöker förtjänstfullt besvara dessa frågor, så långt som den svenska debatten nu tillåter. Han inleder med att klargöra paradoxerna: strid för den gemensamma marknaden och dess utvidgning, men tvekan inför förenande regler, tvärt emot den egna nationella modellen; betoning på demokratisk öppenhet, men val av den europeiska mellanstatlighetens mest ogenomskinliga metod; stark tvekan inför gemenskapsmetoden, fastän dess princip är den som mest respekterar små staters intressen; en tradition av grundlig demokratisk debatt ... utom i Europafrågor.

Dessa motsägelser är, när allt kommer omkring, lika goda som andra; varje land i vårt Europa odlar sina egna. Olof Petersson söker spåra rötterna i den svenska demokratins speciella funktionssätt, som kännetecknas av ett ständigt pågående utbyte mellan allmänheten och de förtroendevalda politikerna, men som inte lyckats anpassa sig till de frågor som rests genom Sveriges integration i EU, och därefter i EMU. Priset har blivit ett permanent trauma. Utan att göra anspråk på att sammanfatta denna intresseväckande analys, vill jag lyfta fram tre synpunkter.

- Sveriges skepsis gentemot en fördjupning av den politiska unionen är i högsta grad respektabel; strävan att bevara en ojämförlig erfarenhet av deltagardemokrati och social sammanhållning förtjänar uppskattning.
- Debatten om anslutning till EU, och till EMU, utgör ett av den svenska demokratins sällsynta misslyckanden i så måtto att den blottat en klyfta mellan folket och den politiska eliten. Detta är ämne för en betraktelse över underskottet på samhällsförtroende, som yttrar sig överallt i Europa.
- Detta bakslag visar att det finns en mer djupgående kris för den svenska modellen, som i mötet med globaliseringen söker efter en förnyad form av rättsstat. Som så ofta framstår det politiska Europa både som uppenbarelsereform och möjlig lösning på ett problem som det inte självt har orsakat. Det är vår uppgift att gripa tillfället.

Läsningen av denna rapport, som Notre Europe har glädjen att publicera, förefaller visa att det svenska ordförandeskapet för EU bildar en möjlighet både för Europa, som kan berika sig av en oöverträffad nivå av demokratiska och sociala krav, och för Sverige, som genom att utöva detta ansvar får tillfälle att på ett positivt sätt ta sig förbi de frågor som förblivit hängande genom "den oavslutade folkomröstningen".

Jacques Delors

INNEHÅLL

KAPITEL I - REGERINGENS PROGRAM FÖR ORDFÖRANDESKAPET 2001	1
KAPITEL II – DEN PARTIPOLITISKA DEBATTEN	3
KAPITEL III - DEN OAVSLUTADE FOLKOMRÖSTNINGEN	9
KAPITEL IV - SVERIGE OCH EMU: VÄNTA OCH SE	14
KAPITEL V - STATSSTÖDD OPINIONSBILDNING	18
KAPITEL VI - DEMOKRATI OCH INSTITUTIONELLA REFORMER	21
KAPITEL VII - DEN SVENSKA TYSTNADENS HISTORISKA RÖTTER	25
REFERENSER	27

1. REGERINGENS PROGRAM FÖR ORDFÖRANDESKAPET 2001

Det är ingen tillfällighet att utvidgningen av Europeiska unionen till nya medlemsländer förs fram som den allra främsta uppgiften för det svenska ordförandeskapet (*eu2001.se*). ”Utvidgningen av EU är en historisk utmaning”, inleder regeringen sin programförklaring och ger därmed uttryck för en bred svensk opinion. Betydelsen av att snabbt vidga kretsen av medlemmar till kandidatländerna i Öst- och Centraleuropa betonas av politiska beslutsfattare över hela den partipolitiska skalan, från vänster till höger. Även partier som är kritiska till det svenska EU-medlemskapet stöder utvidgningen av EU.

Det svenska näringslivets inställning till EU kan sammanfattas i två överordnade krav: frihandel och utvidgning. När ledande företrädare för det svenska näringslivet sommaren 1999 samlades till en konferens om den fortsatta europeiska integrationen diskuterades frågan om näringslivet och politiken går i otakt. I ett avseende finns det två helt olika visioner. Näringslivets vision av EU är en enhetlig, fri och öppen marknad. I politikernas vision är det företagets internationalisering och utflyttning som är själva problemet. Den internationella politiken gör den nationella politiken tandlös. Svaret blir en politisk kontroll på övernationell nivå. Det finns en stark EU-entusiasm inom Sveriges exportberoende näringsliv. Också utvidgningen har starkt stöd i svenskt näringsliv. Utvidgningen öppnar nya marknader och Östersjöregionen har på sikt förutsättningar att bli en av Europas mest dynamiska och kreativa regioner (*Företag och Samhälle*, SNS, 3, 1999).

Förutom utvidgning för den svenska regeringen också fram sysselsättning och miljö som prioriterade områden. Regeringen lyfter fram målsättningen från toppmötet i Lissabon 2000 att skapa världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga, kunskapsdrivna ekonomi med hållbar ekonomisk tillväxt, fler och bättre jobb samt ökad social sammanhållning. Regeringen betonar också att EU-samarbetet innebär ett betydande mervärde när det gäller att värna miljön och främja en hållbar utveckling. Samarbetet prioriteras högt av det svenska ordförandeskapet, som kommer att driva arbetet med en strategi för en hållbar utveckling, där de miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekterna balanseras mot varandra. Vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 skall riktlinjerna för en sådan strategi diskuteras med utgångspunkt i ett av kommissionen presenterat förslag.

Ordförandeprogrammet är intressant också i det avseendet att det visar vilka områden som regeringen utelämnar eller ger lägre prioritet. Särskilt anmärkningsvärd är avsaknaden av en aktiv plädering för institutionella reformer. Mot slutet av programmet nämns förvisso önskemålet att skapa ”en öppen, modern och effektiv union”. Regeringen betonar därvid vikten att skapa rättsliga regler om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Tystnad är ofta ett underförstått stöd för status quo och det råder inget tvivel om att den svenska regeringen är skeptisk till idéerna att skapa en konstitutionell, federal ram kring Europeiska unionen.. I ett tal vände sig landets statsminister just mot en federal utveckling. ”Ett federalt EU tror jag inte på. En europeisk federation, med president, regering och regelrätt konstitution skulle förvisso kunna underlätta utkrävandet av ansvar. Men priset

skulle bli högt. Avståndet skulle öka än mer mellan väljare och valda.” I stället pläderade Göran Persson i samma tal uttryckligen för mellanstatligheten som modell för Europasamarbetet. Följaktligen argumenterade han för att stärka Rådet och försvaga Kommissionen. ”Vi förespråkar därför att Rådet får en starkare roll. Det är där den bästa och närmaste kopplingen till medborgarna i medlemsländerna finns, eftersom det är där de nationella regeringarna är representerade. Rådets agerande bygger alltså ytterst på de politiska mandat som väljarna givit i de nationella valen. I ett längre perspektiv kanske Rådssekretariatets och Kommissionens funktioner kan växa samman. Det skulle underlätta utkrävandet av ansvar” (tal om EU inför Klubb Norden den 5 oktober 2000).

Om inre sammanhang och logik accepteras som kriterier för god politik så reser den svenska regeringens position flera frågor.

Det är uppseendeväckande att den starka prioriteringen av utvidgning inte förenas med en aktiv argumentation för institutionella reformer. Författaren till denna rapport ingick i en forskargrupp som riktade skarp kritik mot regeringen på denna punkt: ”Den svenska regeringens agerande i dessa frågor har hittills präglats av passivitet och inkonsistens. Sverige har prioriterat utvidgning och frihandel, vilket i sig är lovvärt. Men samtidigt är regeringen stark motståndare till ökad överstatlighet och visar ointresse för reformer av EU:s institutioner. Vår tidigare diskussion visar att detta inte går ihop. Just för att kunna säkra utvidgning och frihandel måste man ha en genomtänkt uppfattning om unionens framtida institutioner och arbetssätt. Regeringens underlåtenhet att ta konstitutionella initiativ är illavarslande mot bakgrund av att Sverige kommer att inneha ordförandeskapet i EU under första halvåret 2001” (Lindbeck m.fl. 2000, Petersson 2000).

En annan motsättning i regeringens hållning uppkommer när man samtidigt talar för mellanstatlighet och öppenhet. Men ren mellanstatlighet är liktydig med den traditionella diplomatins förhandlingar utan offentlig insyn. Det finns en grundläggande spänning mellan diplomatins hemlighet och demokratins öppenhet. Den svenska regeringen har inte lämnat något tillfredsställande svar på frågan hur man skall kunna förena diplomati och demokrati.

Dessutom har fler än en observatör kommenterat det förhållandet att företrädare för en liten stat uttalat sig till förmån för den mellanstatlighetens modell som vanligen finner sina starkaste förespråkare bland de stora staterna, samtidigt som Sveriges officiella företrädare vänder sig mot de institutioner som ursprungligen tillskapades för att ge röst åt de mindre staterna.

2. DEN PARTIPOLITISKA DEBATTEN

Att karaktärisera ett lands Europadebatt erbjuder givetvis ett antal metodproblem. Urvalet av källor kan vara avgörande för slutsatsen. För Sveriges del är emellertid problemen någon enklare att bemästra, främst av den anledningen att det inte finns någon omfattande och svåröverskådlig debatt att sammanfatta. Omdömet gäller förvisso Europafrågorna, men kan också utsträckas till andra delar av samhällslivet. Sverige har jämförelsevis få oberoende tankesmedjor och fristående intellektuella. Dagsdebatten präglas i betydande utsträckning av de stora organiserade kollektiven.

De politiska partierna intar en särställning i svenskt offentligt liv. Själva förekomsten av politiska partier är givetvis inte originell i ett parlamentariskt system, men Sverige framstår i ett jämförande europeiskt perspektiv som en extremt particentrerad demokrati. Detta innebär förvisso inte att partiernas ställning i folkopinionen är ohotad. Tvärtom pekar tillgängliga data på att partierna förlorar medlemmar och förtroende. Men när det gäller politiska beslut, rekrytering till politiska poster och den offentliga debattens dagordning är partierna alltjämt helt dominerande. Frågan är hur partierna har klarat uppgiften att bedriva en aktiv och stimulerande Europadebatt.

Utomstående betraktade länge den svenska politiska debattkulturen som föredömlig. Sverige uppmärksammades för grundlighet när det gäller att skaffa och förmedla information även i invecklade frågor. Omvärlden imponerades av den djupt rotade folkbildningstraditionen och det breda utbudet av studiecirklar. Sveriges förmåga att skapa och upprätthålla ett försonligt debattklimat även i frågor som starkt och känslomässigt engagerade medborgarna skapade förvånad beundran. Saklighet, samförstånd och kompromissanda blev närmast mytiska formuler för en svensk demokratisk idealmodell. Men Sverige har uppenbarligen stora svårigheter att utveckla sin nationella debattkultur till att även omfatta en europeisk debatt som präglas av ömsesidighet, saklighet och kontinuitet. Det finns därför skäl att påstå att Sverige som medlemsstat uppvisar ett demokratiskt underskott i sitt sätt att diskutera Europafrågor med sina medborgare. Frågan är om det finns ett fungerande europeiskt offentligt rum i Sverige. Svaret måste bli nekande (Petersson m.fl. 1999).

De svenska politiska partiernas ställningstaganden har förblivit relativt oförändrade sedan den debatt som föregick folkomröstningen 1994 om svenskt medlemskap. Två av de sju riksdagspartierna, vänsterpartiet och miljöpartiet, har från början varit motståndare till det svenska medlemskapet och anser att Sverige bör lämna unionen. Socialdemokraterna och centerpartiet är visserligen internt starkt splittrade, men är positiva till Sveriges medlemskap så länge tyngdpunkten ligger på mellanstatligt samarbete i konkreta sakfrågor. Moderata samlingspartiet och kristdemokraterna är positiva till EU, men ser en risk i att den fria marknaden hämmas av politisk kontroll och byråkratisk reglering från Bryssel. Folkpartiet är det enda parti som förespråkar en utveckling av EU i federal riktning. De politiska partiernas ställningstaganden markerar huvudpositionerna i svensk Europadebatt.

Vänsterpartiet anser att "EU genom EMU är på väg att omvandlas till en superstat, som underordnas kapitalmakten och som tar över allt mer av bestämmanderätt och demokrati från

medlemsländerna. EU eller EMU förmår inte lösa de grundläggande problemen med arbetslösheten, klassklyftorna och den försvagade demokratin inom sina medlemsstater. Stora delar av det tidigare Östeuropa domineras av en brutal kapitalism som medfört ekonomisk och social kris. I vissa länder råder bristande demokrati och allvarliga, ibland militära, konflikter. Vänsterpartiet vill se ett helt annat europeiskt samarbete där hela Europa ryms. Vi tror inte att det kan ske inom dagens EU vars färdriktning är tydlig. Överstatligheten ökas successivt och målet är att bilda en federation med kapitalmakt, elitstyre och marknadsfundamentalism som grund." Vänsterpartiets mål är "att Sverige skall lämna unionen. Fördragsändringar som väsentligt ökar EU:s makt skall föregås av nya folkomröstningar. Efter ett nej till sådana fördragsändringar aktualiseras en omprövning av EU-medlemskapet. Då kan vänsterpartiets mål att Sverige skall lämna EU förverkligas efter en folkomröstning." Vänsterpartiet säger också nej till svenskt medlemskap i EMU och kräver folkomröstning i frågan. I stället vill partiet stärka det mellanstatliga och fackliga samarbetet.

Miljöpartiet är programmatiska motståndare till svenskt EU-medlemskap. "Europeiska unionens uppbyggnad och målsättning strider mot våra grundläggande värderingar. EU präglas bland annat av byråkratisk centralstyrning, miljöfientliga tillväxtambitioner och en strävan att bygga upp en militärt beväpnad, federal statsbildning med skarpa gränser mot omvärlden. EU försvårar decentralisering, ekologisk balans och global solidaritet samt kan skapa ökade internationella motsättningar genom att bidra till maktkamp mellan olika stormaktsblock. EMU medför ökad centralstyrning utan demokratisk kontroll och försvårar en socialt och ekologiskt inriktad ekonomisk politik." Miljöpartiet motsätter sig svenskt medlemskap i EMU och verkar för att Sverige ska utträda ur EU.

Socialdemokraterna skriver i en programförklaring att "Europasamarbetet har sina brister och tillkortakommanden. Det kan ofta vara osmidigt och synas byråkratiskt. Men tack vare den europeiska integrationen har freden kunnat bevaras mellan länder som förr var bittra fiender, en gemensam fri marknad omfattande femton länder har skapats, en gemensam valuta för nära 300 miljoner människor har etablerats och tidigare fattiga regioner och länder har utvecklats och demokratin befästs genom solidariska insatser av gemenskapen." Socialdemokraterna säger sig vilja skapa "löntagarnas Europa" och konstaterar att "socialdemokraterna är i regeringsställning i tretton av de femton medlemsländerna". Socialdemokraterna avvisar inte helt överstatligt beslutsfattande; det beror på vilken fråga som diskuteras. Miljöpolitiken exemplifierar ett område där överstatlighet är motiverad. "Miljöutsläpp får effekter inte bara för landet som står för utsläppen utan för alla länder som berörs av dem. En gemensam övernationell lagstiftning behövs för att möjliggöra för de länder som drabbas av andra länders utsläpp att ha ett inflytande också över dessa." Frågor om välfärd och skatter bör beslutas nationellt. "På exempelvis sysselsättnings- och jämställdhetsområdena föredrar vi att EU bestämmer sig för vissa mål och hur dessa ska mätas, men att medlemsländerna själva väljer hur målen ska uppnås."

Centerpartiet anser att "EU har en viktig roll att spela i att stödja och stimulera de mellanmänniska kontakterna och det folkliga utbytet. Föreningslivet, frivilligorganisationerna, folkrörelserna och de idéburna organisationerna liksom kommuner och regioner bör uppmuntras att fungera som kraftkällor i det medborgerliga Europasamarbetet." "EU ska ägna sig åt de frågor som hanteras bättre av fler än ett land ensamt och fatta beslut om sådant som inte medlemsstaterna själva klarar av." Centerpartiet

pläderar också för ”att EU:s beslutsfattande och befogenheter på ett tydligare sätt än hittills definieras och avgränsas och att EU:s uppgifter renodlas. Genom att reglera detta i en kompetens katalog skulle en klar och tydlig struktur för detta skapas.” Grundinställningen till EU är positiv: ”EU:s grundidé, att genom ökad integration främja demokrati, välbefinnande och stabilitet, utgör ett historiskt bidrag till en fredlig samarbets- och samhällsordning.” Centerpartiet är däremot negativt till Sveriges deltagande i EMU:s tredje steg. Partiet argumenterar att ”EMU är ett av EU:s mest tydliga överstatliga projekt, vilket kommer att innebära mindre ekonomiskt inflytande och minskad ekonomisk flexibilitet för medlemsstaterna. En gemensam penningpolitik kommer med sannolikhet att tvinga fram mer av gemensam finanspolitik.”

Kristdemokraterna stöder svenskt EU-medlemskap och betonar särskilt att de svenska kristdemokraterna genom medlemskapet i European People's Party kan påverka utvecklingen inom EU. Partiet anser att ”Sveriges deltagande i Europasamarbetet upplevs i andra EU-länder i bästa fall som otydligt eller i sämsta fall som halvhjärtat och motstridigt. Vi ses i flera sammanhang som en ofrivillig europé som inte är säker på vad samarbetet kan åstadkomma utan att inkräkta alltför mycket på den nationella integriteten.” Partiet vill se en annan inriktning på svensk Europapolitik. ”Vi kristdemokrater anser att Sverige kan och bör gå i spetsen för en genomgripande reformering av EU. För att EU-samarbetet ska betyda mer i vardagen för enskilda människor, krävs fler positivt engagerade EU-politiker som fokuserar på frågor som är viktiga för medborgarna. Det krävs krafttag mot missbruk av de gemensamma medlen, överbyråkratisering av ansökningsprocedurer för ekonomiska stöd och subventioner, men också en tydligare och bättre gränsdragning mellan frågor som EU ska besluta om och vad medlemsländerna själva ska ansvara för.” Kristdemokraterna förespråkar att EU:s kompetensområden definieras tydligare och att subsidiaritetsprincipen preciseras. När det gäller EMU är partiet internt splittrat och dröjde med att ta ställning till januari 2000. Ett extra riksting beslöt då att med 209 röster mot 68 säga ja till EMU.

Moderata samlingspartiet har ända sedan Europafrågan aktualiserades i svensk debatt för fyra årtionden sedan förespråkat svenskt medlemskap. Under sin tid som ordförande för moderaterna, och under sina år som statsminister, bedrev Carl Bildt en aktiv argumentation för Sveriges deltagande i Europeiska unionen. Frihandel är ett viktigt argument i moderaternas Europaprogram: ”En viktig grund för hela det europeiska fredsprojektet är att handel och ekonomiskt samarbete knyter länder och människor närmare varandra.” Moderaterna anser att östutvidgningen är en prioriterad uppgift. ”En av de idag mest aktuella frågorna är utvidgningen. Europeiska Unionen står öppen för de folk i Europa som delar unionens värderingar. Att få med ansökarländerna, inte minst våra grannländer vid Östersjön, är ett betydelsefullt arbete för framtiden. Det är vår generations historiska uppgift att ena hela Europa.” Partiet är också positivt till svenskt EMU-deltagande: ”Den monetära unionen är ett positivt steg, som kan bidra till ökad tillväxt och ökat välbefinnande i Sverige och i övriga Europa. Fördelarna är många. Ökad handel och bättre konkurrens, minskade kostnader för valutaväxling och valutaadministration, minskade växelkursrisker, lägre och stabilare inflation, lägre räntor, vilket ger högre investeringar och att euron blir en världsvaluta.”

Folkpartiet intar också en mycket positiv grundhållning till Sveriges medlemskap i EU. ”Vår generation har en historisk möjlighet att skapa ett Europa präglad av frihet, fred, demokrati, ekonomisk utveckling och en god miljö. Den Europeiska Unionen är det viktigaste verktyget

för att nå dessa mål.” Som andra svenska partier ger folkpartiet hög prioritet till utvidgningen; partiet anser att EU:s viktigaste uppgift är släppa in de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa. När det gäller EU:s framtida utformning betonar folkpartiet att ”EU, en union av demokratier, måste i sig självt bli mer demokratiskt. Tydlighet, insyn och tillgänglighet ska prägla unionen. EU behöver en konstitution. EU:s beslutsfattande måste bli tydligt.” Folkpartiet önskar en tydligare kompetensfördelning mellan unionen och medlemsstaterna och kan därvid acceptera en ökad överstatlighet inom vissa områden, exempelvis inom det utrikespolitiska området. Enligt folkpartiet bör Europaparlamentet ges ökat inflytande: ”En mer framträdande position för parlamentet gör det lättare för medborgarna att utkräva direkt ansvar för de fattade besluten.” Partiet ansluter sig till de europeiska liberalernas vision om att parlamentet på sikt skall bli helt likställt med ministerrådet i lagstiftningsfrågor och att de båda organen skall betraktas som de två delarna i ett tvåkammarsparlament. Det torde vara obehövt att tillägga att folkpartiet redan från början varit positivt till svenskt EMU-medlemskap. Argumenten är inte endast snävt ekonomiska; partiet framhäver att EMU även är ett politiskt projekt.

Flera av dessa partiståndpunkter sammanfaller med vad motsvarande partier i andra medlemsländer anser om EU. Europafrågan i svensk politik har emellertid givit upphov till ett mönster som i vissa avseenden skiljer sig från andra länder. Man kan för det första notera frånvaron av en aktiv vänsteropinion till förmån för en stark överstatlighet. De enda förespråkarna för ett federalt EU återfinns hos ett icke-socialistiskt parti, folkpartiet. Det andra särdraget som är värt att lägga märke till är frånvaron av ett högerparti som är motståndare till EU. Under några år i början av 1990-talet fanns det visserligen ett högerpopulistiskt parti representerat i riksdagen, men det föll snabbt samman till följd av interna motsättningar och försvann från den politiska arenan. Det finns i dag ingen artikulerad nationalpopulistisk opinion.

I svensk opinion återfinns det starkaste stödet för EU inom borgerliga partier, medan EU-motstånd främst förknippas med vänsteråsikter och miljöengagemang. Det är inte bara riksdagspartierna som när det gäller åsikter till EU i stor utsträckning kan grupperas längs en skala från vänster till höger. Intervjuundersökningar bland allmänheten visar också på ett starkt samband mellan vänster-högerattityder och EU-uppfattningar (Gilljam och Holmberg 1996). En del debattörer har velat se denna koppling mellan vänsterideologi och EU-motstånd som ett uttryck för ett slags välfärdsnationalism och isolationism (Goldmann 2000).

Utan tvivel spelar Sveriges neutralitetspolitik under kalla kriget fortfarande en roll för svenskarnas inställning till omvärlden och därmed till EU. En avhandling om svensk debatt inför möjligheten av en närmare anslutning till den europeiska gemenskapen 1961–1962 visar att sådana argument vägde mycket tungt (Bergquist 1970). Samtliga politiska aktörer var överens om utrikespolitikens grunder; neutralitetspolitiken var ett axiom och marknadsfrågan bedömdes i detta ljus. De som argumenterade för ett svenskt medlemskap i början av 1960-talet betonade frihandelsargumenten och underströk betydelsen för svensk exportindustri. Man försvarade tanken på ett svenskt medlemskap med att dåvarande EEC inte var en politisk organisation i konventionell mening; utrikes- och försvarspolitik förutsattes ligga utanför organisationens institutioner. Därmed såg anhängarna inte någon konflikt mellan medlemskap och neutralitetspolitik.

Debattanalysen av det tidiga 1960-talet visar också att det fanns vissa underliggande kulturella och ideologiska spänningar. De som pläderade för svenskt medlemskap framförde som ett argument att Sverige var del av samma kulturkrets och hade samma värden att försvara gentemot omvärlden. Motståndarna till en svensk anslutning pekade på att den tidens EEC endast omfattade en tredjedel av Europa. De gav också uttryck för en djup känsla av främlingskap inför medlemsländernas politiska struktur. Enligt motståndarnas mening var de reaktionära, katolska och kapitalistiska (Bergquist 1970).

I en magisteravhandling i statskunskap har Göran von Sydow analyserat de svenska politiska partiernas idéer om demokratifrågan i EU (von Sydow 2000). Slutsatserna är kritiska i flera avseenden. "När det gäller frågan om EU:s karaktär är flera av partierna kvar i en statscentrerad tolkningslinje där mycket av det komplexa i EU:s struktur och utveckling inte syns." Författaren ifrågasätter därmed hållbarheten i partiernas verklighetsuppfattningar. Den partipolitiska debatten bortser ofta från de överstatliga inslagen i EU och har en statisk syn på samarbetet.

Göran von Sydow konstaterar att det råder brist på offentlig debatt om EU i Sverige och att de politiska partierna verkar ha olika idéer om vilken utveckling man vill se inom EU. Undersökningen visade att det finns olika idéer om demokratifrågan i EU, men att partierna ändå har en ambivalent hållning inför den framtida utvecklingen. Författaren frågar sig också om idéerna verkligen är särskilt väl utvecklade. Sveriges relationer till EU blir att betrakta som utrikespolitik med den konfederala tolkningen och därmed förbigås stora delar av EU:s demokratiproblematik. En stor del av argumentationen går ut på att legitimera EU snarare än att försöka hitta lösningar på framtidens utmaningar. Det saknas i dag kreativa lösningar inom ramen för den politiska debatten. Partierna har naturligtvis ett stort ansvar för att denna debatt får genomslag, avslutar Göran von Sydow.

I det välorganiserade Sverige spelar arbetsmarknadens organisationer en mycket stor roll, inte minst i den allmänna opinionsbildningen och den politiska beslutsprocessen. Den största organisationen, LO, har traditionella nära band med socialdemokratiska partiet. När det gäller Sveriges medlemskap i EU och deltagande i EMU har de fackliga organisationerna emellertid varit mer återhållsamma. Orsaken är att det bland medlemmarna finns många EU-motståndare.

Inför folkomröstningen 1994 förklarade sig de flesta av fackförbunden vara neutrala. Åtskilliga fackliga ledare var dock aktiva i EU-debatten. Ett par veckor före folkomröstningen publicerade 16 av 21 LO:s förbundsordförande ett gemensamt upprop till förmån för ett svenskt medlemskap. LO:s ordförande argumenterade också för ett ja. Två av LO:s förbundsordförande var aktiva på nej-sidan.

Också frågan om svenskt deltagande i EMU:s tredje steg har vållat debatt inom de fackliga organisationerna. Inför LO-kongressen i september 2000 förklarade sig 16 av 18 förbund stödja ett svenskt EMU-deltagande; två förbund sade nej. Kongressen röstade efter hård debatt för att Sverige bör gå med i EMU, men kongressen var oenig: 263 röstade för, 143 emot. LO-styrelsen ville ursprungligen att LO skulle rekommendera medlemmarna att rösta ja

till EMU i en eventuell folkomröstning. Kongressen strök förslaget och röstade igenom en mjukare skrivning. En anslutning till EMU bör ske under förutsättning att lönebildningen är stabil och att strukturråd med buffertfonder införs.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beslutat att inte ta ställning till EMU. TCO:s ordförande är dock mycket aktiv i Europadebatten och förespråkar ett mer aktivt svenskt engagemang inom EU och ett svenskt EMU-deltagande.

I ett gemensamt uttalande i november 2000 formulerade tre fackliga topporganisationerna sina krav inför det svenska ordförandeskapet. LO, TCO och SACO förordade i en skrivelse till regeringen att det svenska ordförandeskapet skall kraftsamla kring fyra övergripande områden: utveckla en social dimension, fördjupa EU:s gemensamma sysselsättningspolitik, arbeta för ett öppnare och utvidgat EU samt arbeta för jämställdhet mellan kvinnor och män. Till detta kommer ett femte övergripande område, nämligen att utveckla en europeisk politik för arbetslivets förnyelse. De tre organisationerna påpekar att fackföreningsrörelsens huvudfrågor står på dagordningen vid det extra toppmötet i Stockholm i mars 2001 om uppföljningen av Lissabon-strategin för sysselsättning, ekonomiska reformer och social sammanhållning.

3. DEN OAVSLUTADE FOLKOMRÖSTNINGEN

Sveriges medlemskap i EU vilar på resultaten från folkomröstningen 1994, då 52,3 röstade ja och 46,8 röstade nej; resterande 0,9 röstade blankt. Det relativt höga valdeltagandet på 83,3 procent och den omfattande debatten inför omröstningen borde ha givit omröstningsresultatet legitimitet. Men folkomröstningen innebar inte slutet för debatten huruvida Sverige bör vara medlem i EU eller inte. Tvärtom fortsätter folkomröstningens positioner och argument att prägla svensk Europadebatt. Det är som om Sverige fått en permanent folkomröstning om EU.

I motsats till kontinentens medlemsländer, vilka präglas av relativt homogena grundvärderingar om den europeiska integrationsprocessen, utmärks det svenska fallet av en djup värdekonflikt i EU-frågan (Petersson m.fl. 1999). Till EU-medlemskapet knyts grundläggande värderingar som alliansfrihet, neutralitet, demokrati, nationell självbestämmanderätt och välbefinnande. Motståndare och förespråkare gör helt olika tolkningar av möjligheterna att förverkliga dessa värderingar genom EU. Allmänt sett utmärker sig värdekonflikter, i motsats till sakkonflikter, av att de ger upphov till polariserade konfliktgrupper som är känslomässigt djupt engagerade i sina ståndpunkter. Värdekonflikter gynnar uppkomsten av en polariserad debattstruktur. I allmänhet gynnar ett sådant debattklimat livliga diskussioner och ett brett deltagande. Därför borde EU-medlemskapet ha givit upphov till ett stort, intensivt och polariserat offentligt rum i Sverige även efter folkomröstningen.

Följer man utvecklingen efter folkomröstningen måste man däremot konstatera att så inte blev fallet. Det uppstod motsägelsefulla tendenser. Å ena sidan blockerades den öppna och livliga debatten kring EU-frågan som rådde fram till folkomröstningen 1994, så att EU-frågan blev förvandlad till en icke-fråga under valkampanjen 1998. Å andra sidan bibehöll EU-frågan under den långa tystnadsperioden sin karaktär av en emotionellt uppsplitande värdekonflikt.

Även om ja-sidan vann blev majoriteten så knapp att segern inte uppfattades som en avslutning på konflikten. Att formellt avgöra en värdekonflikt utan att kunna avsluta den skapar ett hinder för dess fortsatta behandling i den offentliga debatten. Den polariserade debattstrukturens fortsättning efter folkomröstningen tog sig exempelvis uttryck i att den segrande ja-sidan tolkades som identisk med resursstarka makthavare och den underlägsna nej-sidan med det resurssvaga folket. Värdekonflikten överlevde även som klyfta mellan ja- och nej-anhängare inom de politiska partierna, inte minst inom det socialdemokratiska partiet, som konfrontation mellan ett EU-vänligt Sydsverige med ett EU-ovänligt Nordsverige, som motsättning mellan stad och land samt mellan män och kvinnor. Det höga valdeltagandet förvandlades efter folkomröstningens avslutning till en fortsatt känslomässig energi för att upprätthålla den polariserade strukturen i EU-frågor.

En avgjord, men oavslutad konflikt ger upphov till den underlägsna sidans förhoppningar om att slaget inte är helt förlorat. Den skapar en ambivalent hållning till EU-medlemskapet. Sverige har därför betecknats som den motsträvide europén, den ofrivillige medlemmen. Som avgjord, men oavslutad konflikt fortsatte EU-frågan att påverka de politiska partierna. Medan partierna som hade en entydig EU-positiv eller EU-negativ hållning gagnades av

folkomröstningens arv, hade internt splittrade partier betydande nackdelar av folkomröstningens efterverkningar. Detta gäller främst socialdemokraterna, som inte kunde bortse från risken att EU-frågan skulle leda till ytterligare splittring inom partiet.

Som oavslutad konflikt fick folkomröstningen om EU-medlemskapet konsekvenser även under de följande åren. Valet till Europaparlamentet ett drygt halvår efter folkomröstningen blev en upprepning av folkomröstningen, med skillnaden att valdeltagandet endast blev 41,6 procent; i valet till Europaparlamentet 1999 sjönk valdeltagandet ytterligare, till 38,8 procent (Gilljam och Holmberg 1998).

Som ett uttryck för oron över utvecklingen gav regeringen i uppdrag åt en offentlig utredning, med företrädare för alla riksdagspartier, att analysera det låga och sjunkande valdeltagandet. Gruppen förde fram fyra huvudförklaringar. Det finns ett bristande engagemang i EU-frågor; många medborgare uppfattar Europaparlamentets roll som oviktig, ointressant och oklar. En annan faktor är EU-motståndets politisering; för en del röstberättigade blev valet att inte rösta ett slags protest. Det låga valdeltagandet får också skyllas på partiernas bristande aktivitet i valrörelsen inför Europavalet. Till sist spelar även massmedierna en roll; vissa medier såsom kvällspress samt kommersiell radio och television påverkade valdeltagandet i negativ riktning (SOU 2000:81).

Ovanligt i europeisk jämförelse är att Sverige trots sitt nya EU-medlemskap upprätthöll den polariserade prägel som folkomröstningen hade satt på EU-frågan genom att tre partier: socialdemokraterna, kristdemokraterna och centerpartiet, gick fram med olika valsedlar, ja- respektive nej-listor. Europavalet 1995 kom därmed för många väljare att framstå som ännu mer komplicerat och främmande. Regeringspartiet valde att prioritera nationella synpunkter framför skyldigheten att som representant för ett medlemsland företräda gemensamma Europaintressen. Det europeiska offentliga rummet hade därmed inte bara krympt utan även fått en tydlig nationell och partiegoistisk markering.

Partistrategiska hänsyn präglade även 1997 års riksdagsbeslut om EMU. Beslutet att tills vidare stå utanför EMU bidrog till att det offentliga europeiska rummet stängdes fram till riksdagsvalet 1998. Genom att inta ståndpunkten att vänta och se kunde regeringen lägga den polariserade värdekonflikten på is och undvika partiinterna stridigheter.

Under tre år hade därmed värdekonflikten kring EU bordlagts. Utanförskapet i EMU-frågan hade den av det socialdemokratiska regeringspartiet avsedda effekten att djupfrysa EU-frågan i 1998 års valkampanj. Möjligheten att använda riksdagsvalet som ett tillfälle att få till stånd en avslutning på värdekonflikten om EU-medlemskapet lämnades outnyttjad.

Sverige försatte sin chans att som ny medlemsstat föra en aktiv EU-politik på det nationella planet och hålla dörren öppen till det europeiska offentliga rummet. I och med att EU-frågan hölls undan från valkampanjen 1998 ökade Sverige sitt demokratiska underskott ytterligare.

Den tidigare jordbruksministern, socialdemokraten Annika Åhnberg har beklagat den fastlåsta polariseringen i EMU-frågan. "Varför har vi så svårt att föra konstruktiva samtal?", frågar hon (Åhnberg 2000). "Det verkar som om taktiken på båda sidor är att skrämma fram ett ställningstagande hos människor." Annika Åhnberg menar att svenskarna stirrat sig blind på hotbilder och jämför med Finland som valt att gå med i den ekonomiska och politiska unionen och aktivt utveckla möjligheter för att hantera den nya situationen. "Diskussionen om svenskt medlemskap i EMU är ingen militär operation, folkomröstningen inget fältslag." Åhnberg efterlyser "människor som tar ställning och står för sin uppfattning, men samtidigt har förmåga att lyssna, söka efter sin motståndares bästa argument och ta dem på allvar".

Sedan Statistiska centralbyrån år 1992 började mäta den svenska opinionen i EU-frågan har det endast vid ett enda tillfälle funnits fler anhängare än motståndare, nämligen vid själva folkomröstningen hösten 1994. Vid alla andra mättillfällen har motståndarna varit fler än anhängarna. I maj 2000 var 42,0 procent mot Sveriges medlemskap i EU, medan 38,6 procent var för; resterande 19,3 saknade uppfattning.

Det finns alltså en betydande klyfta mellan folkopinionen och de valda representanterna. De partier som är positiva till svenskt EU-medlemskap kontrollerar sammanlagt 83 procent av mandaten i riksdagen. Enligt senaste tillgängliga opinionsmätningar är det emellertid mindre än 40 procent av allmänheten som är för EU-medlemskapet.

Tidsserierna över EU-opinionen visar betydelsen av den mobilisering och opinionsbildning som föregick folkomröstningen 1994. Endast med en kraftanstängning lyckades det politiska etablissemangen övertyga allmänheten om fördelarna med ett EU-medlemskap. Intervjuundersökningar visar att de ekonomiska argumenten stod i förgrunden för både ja- och nej-röstare. Ja-sidan betonade fördelar för exportindustrin och tillväxten. Nej-röstare såg nackdelar med den höga medlemsavgiften. Till slut var det socialdemokraternas argument om sysselsättning, tillväxt och välfärd som övertygade tillräckligt många av de egna väljarna. Ändå var socialdemokraterna splittrade i EU-frågan: hälften av socialdemokraternas anhängare röstade ja och hälften röstade nej (Gilljam och Holmberg 1996).

Argumenteringen inför folkomröstningen är karaktäristisk för hur Europafrågan diskuteras i Sverige. Materiella argument som kretsar kring industri, jordbruk, handel, finanspolitik och arbetsmarknad står i förgrunden. Politiska argument som har att göra med fredsprojekt, mellanfolkligt samarbete, konstitutionalism och framtidsvisioner har svårare att vinna gehör i ett land som stått utanför världskrigen och som präglas av en jordnära, faktainriktad och pragmatisk politisk kultur.

Folkomröstningen 1994 bekräftade och förstärkte de klyftor som finns i befolkningen. En forskargrupp vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, har analyserat åsiktsskillnaderna inom den svenska allmänheten (Gilljam och Holmberg 1996).

Yrke, utbildning och utlandskontakter spelar stor roll. I folkomröstningen 1994 röstade 62 procent av medelklassväljarna ja, medan andelen ja-röster bland arbetarväljare var 38 procent.

Andelen ja-anhängare låg betydligt över genomsnittet bland de högutbildade. Många utlandsresor ledde också till högre sannolikhet att rösta ja. Forskarna tolkar sambanden som att ett nej till EU delvis berodde på bristande information och en rädsla för det okända.

Det finns också en betydelsefull geografisk dimension i EU-attityderna. Motståndet är starkt i norra Sverige, medan ja-anhängarna är i majoritet i den södra delen av landet. På landsbygden röstade flertalet nej i folkomröstningen, medan det bland storstadsväljarna var två tredjedelar som röstade ja. EU-frågan avspeglar en centrum-periferidimension i svensk politik (Lindahl 2000a).

Dessutom fanns skillnader avseende kön och ålder. I folkomröstningen var andelen ja-anhängare 46 procent bland kvinnorna och 59 procent bland männen. Senare opinionsmätningar visar att åsiktsskillnaden mellan kvinnor och män förblivit lika stor. I folkomröstningen fanns också en åldersskillnad; yngre var mer negativa och äldre var mer positiva till ett svenskt EU-medlemskap. I detta avseende förefaller det emellertid ha ägt rum en förskjutning. En opinionsmätning våren 2000, som baseras på cirka 7 000 intervjuer, visar att EU-motståndet numera är mest utbrett bland de äldre, medan yngre väljare är mer positiva (Statistiska centralbyrån 2000).

I kretsen av EU:s femton medlemsstater utmärker sig Sverige som det mest negativa. Europeiska kommissionens regelbundna Eurobarometer visar att de kritiska åsikterna är mer utbredda i svensk opinion än annorstädes. Opinionsundersökningarna grundas på intervjuer med riksrepresentativa urval av befolkningen; den senaste genomfördes i april och maj 2000 (Eurobarometer 53). Det skall dock tilläggas att den statistiska bearbetningen delvis påverkar tolkningen av svaren. Kommissionens egen sammanfattning utgår från förenklingen att man endast beaktar andelen som avger positiva svar; nackdelen är att man inte gör någon skillnad mellan dem som är starkt negativa och dem som helt saknar uppfattning. Sverige hamnar visserligen lågt ner på listan över jämförelsen mellan medlemsländerna, men Sverige placeras ännu längre ner om man också tar hänsyn till andelen som uttrycker negativa åsikter.

På frågan om vad man anser om landets medlemskap i Europeiska unionen svarade 34 procent av svenskarna att det var bra, medan 38 procent ansåg att medlemskapet var dåligt. Sverige är det enda land där de negativa svaren var fler än de positiva. Genomsnittet för hela EU var 49 procent positiva svar och 14 procent negativa. Irland, Luxemburg och Nederländerna hade störst övervikt av positiva svar. Storbritannien och Österrike placerade sig nära Sverige i botten av tabellen.

En annan fråga gällde om man ansåg att det egna landet haft nytta av EU-medlemskapet. I Sverige ansåg 26 procent att landet tjänat på medlemskapet, medan 56 procent hade motsatt uppfattning. Inget annat land hade en så negativ opinionsbalans. I EU som helhet anser 47 procent att landet haft nytta av medlemskapet, medan de som anser att man inte tjänat på medlemskapet är en minoritet om 32 procent.

På en allmän fråga om vilken bild man har av EU svarade 26 procent att man har en positiv bild, medan 43 procent svarade att man hade en negativ bild. Även i detta avseende utmärker sig Sverige som det mest EU-kritiska landet. EU-genomsnittet låg på 43 procent positiva svar och 18 procent negativa.

Slutligen ställdes en fråga om man anser att EU-medlemskapet mest haft fördelar eller nackdelar för det egna landet. I Sverige svarade 19 procent mest fördelar, medan 27 procent svarade mest nackdelar för Sveriges del; 46 procent ansåg att fördelar och nackdelar var ungefär lika stora. I övriga EU ser invånarna däremot fler fördelar och färre nackdelar med medlemskapet.

Det finns heller ingenting i serien av Eurobarometer-mätningar som tyder på att det ägt rum några större förändringar i den svenska EU-opinionen sedan landet blev medlem 1995. Andelen som anser att EU-medlemskapet är dåligt minskade visserligen under några år, men ökade igen i den allra senaste mätningen. Den majoritet svenskar som anser att Sverige inte haft nytta av medlemskapet är lika stor nu som vid inträdet i EU.

Det bör dock påpekas att den svenska opinionen inte är allmänt avvisande till alla projekt som står på den europeiska dagordningen. Särskilt anmärkningsvärt är svenskarnas starka stöd till EU:s utvidgning. På frågan om vilka nya länder som bör välkomnas i EU stödde i genomsnitt 61 procent av svenskarna de 13 länder som nu ansökt om medlemskap. Inget annat medlemsland uppvisade samma starka stöd för utvidgningen.

Därmed kan man dra den smått paradoxala slutsatsen att svenskarna tvekar över sitt eget medlemskap i EU, men gärna vill att kandidatländerna blir medlemmar.

4. SVERIGE OCH EMU: VÄNTA OCH SE

Sveriges inställning till deltagandet i EMU:s tredje steg har vållat såväl juridisk som politisk debatt. Sveriges anslutning till EU baserades på då gällande fördrag och rättsakter, inklusive Maastrichtfördraget. Något formellt undantag för EMU gjordes inte, men från svensk sida gjordes i samband med förhandlingarna ett principiellt uttalande. Den centrala meningen lyder: "Ett slutligt svenskt ställningstagande avseende övergången från den andra till den tredje fasen kommer att göras i ljuset av den fortsatta utvecklingen och i enlighet med bestämmelserna i fördraget." Trots att Sverige uppfyller konvergensvillkoren för deltagande i EMU:s tredje steg hävdar man från svensk sida att Sverige själv bestämmer tidpunkten för att gå med. När regeringen 1993 informerade riksdagen om den svenska förhandlingen sade man att: "I fråga om övergången från den andra till den tredje fasen i EMU är det ytterst riksdagen som skall ta ställning".

Hösten 1997 beslutade Sveriges riksdag att tills vidare stå utanför EMU. När regeringen utvecklade motiven framgick det att flera hinder mot ett svenskt deltagande nu hade fallit bort (prop. 1997/98:25). Ekonomin hade nu nått sådan styrka och varaktig stabilitet för att Sverige skulle kunna delta i valutaunionen. De praktiska förberedelserna hade också kommit så långt att det skulle vara tekniskt möjligt att gå med. Remissvaren hade dessutom visat att opinionen bland näringsliv, organisationer och myndigheter var positiv. Endast ett fåtal remissinstanser avvisade svenskt deltagande.

Trots dessa argument till förmån för ett deltagande valde Sverige alltså att säga nej. Det avgörande skälet var "bristen på folkligt stöd". "Opinionsmätningar och många andra indikationer ger härvidlag en tydlig bild." Regeringen ger sig också in på tänkbara förklaringar till att det svenska folket ställer sig avvaktande. De negativa EU-stämningarna i landet kan bero på svikna förväntningar. Budgetsaneringen ansågs också ha spätt på den negativa inställningen till valutaunionen.

Det råder heller inget tvivel om att flera ledande företrädare för regeringspartiet personligen hyser skepsis mot EMU-projektet. Statsminister Göran Persson har offentligt förklarat att han tvekat inför sitt ställningstagande på grund av möjligheten, eller risken, som han ser det, att EMU utvecklas till ett federativt, överstatligt projekt.

I en bok 1997 utvecklade Persson sina tankar: "Stabilitetspakten är den överenskommelse som innebär att länder, som inte sköter sin finanspolitik, bestraffas. I princip får inte underskotten överstiga tre procent av BNP. Vid en kraftig konjunkturnedgång kan undantagsvis högre tal tillfälligt tolereras. Till stabilitetspakten ska kopplas ett stabilitetsråd, ett organ där EMU-ländernas finansministrar drar upp riktlinjer för den ekonomiska politiken. Rådet kommer att ha förmöten till Ecofin-rådet och fatta beslut i viktiga frågor om den ekonomiska politiken. Jag ifrågasätter det rimliga och demokratiska i att ha ett organ med så stora beslutsbefogenheter utanför det nationella parlamentets domvärjo. När jag frågar mina europeiska kolleger vad stabilitetsrådet ska besluta om blir de i allmänhet mycket otydliga. Men det framstår för mig klart att stabilitetsrådet är ett organ som ska vara en motvikt till den europeiska centralbanken. Jag har i olika sammanhang försökt föra in frågan om

överstatlighet i den svenska debatten men mött ett svagt gensvar. Enligt min mening är detta en av de viktigaste frågorna som vi i Sverige har att ta ställning till under det närmaste decenniet. När det gäller möjligheterna att genomföra EMU utan inslag av överstatlighet kastas jag mellan tvivel och hopp. Det kanske är så att det går att hantera en monetär union utan att man för den skull lyfter bort vår frihet att utforma välfärdspolitiken. Men jag är inte övertygad och jag är inte säker. Så länge jag inte är det tycker jag inte heller att jag kan rekommendera svenska folket att säga ja till ett sådant projekt” (Persson 1997).

Statsministern är inte ensam bland svenska beslutsfattare om sin tveksamhet. Inom näringslivet finns visserligen ett starkt stöd för ett svenskt EMU-deltagande, men bland akademiska ekonomer finns en stor skepsis. Euro-området anses inte uppfylla kriterierna för ett optimalt valutaområde och Sverige bedöms få svårare att bedriva en framgångsrik konjunkturpolitik i händelse av asymmetriska chocker i den ekonomiska utvecklingen. Därtill kommer mer ekonomiskt-institutionella argument; homogeniseringen av Europas ekonomier anses minska den institutionella konkurrensen (Lundgren m.fl. 1996).

Sveriges framtida deltagande i EMU är hur som helst beroende av folkopinionen. Riksdagen och regeringen säger sig noga komma att följa och värdera utvecklingen. Innan Sverige kan gå med i valutaunionen skall frågan underställas folket för prövning. I riksdagsbeslutet sägs det visserligen vara önskvärt att en sådan prövning sker i ett allmänt val, men det kan inte helt uteslutas att det i stället kan ske genom ett extraval eller en folkomröstning. Så har Sveriges linje inom ett centralt politiskt område knutits till opinionsutvecklingen, i praktiken till opinionsundersökningarna.

Intervjuundersökningarna visar att EMU-opinionen är mycket splittrad. Mellan 25 och 30 procent tar inte ställning; resten brukar fördela sig relativt jämnt mellan anhängare och motståndare. I de flesta mätningar har dock nej-sidan haft ett visst försprång. I maj 2000 svarade 42,0 procent att de skulle rösta mot EMU och 32,6 procent att de skulle rösta för.

Argumenten för och emot EMU sammanfaller i mycket stor utsträckning med debatten om Sverige över huvud taget bör vara medlem i EU. Det visar sig också finnas ett mycket starkt samband också på individnivå. Av dem som är för EU-medlemskap är 67,7 procent för en EMU-anslutning. Andelen EMU-positiva bland dem som är motståndare till ett svenskt EU-medlemskap uppgår endast till 6,8 procent (data från maj 2000; Statistiska centralbyrån 2000).

Det innebär att inställningen till EMU delar befolkningen på samma sätt som åsikterna om EU. Andelen EMU-motståndare är särskilt stor bland äldre, kvinnor, norrlänningar, glesbygdsbor, lågutbildade och arbetare. Omvänt är stödet för EMU mest utbrett bland yngre, män, boende i södra Sverige, storstadsinvånare, högutbildade samt företagare och högre tjänstemän.

En opinionsundersökning våren 2000 visade att det vanligaste argumentet för EMU är att ”det blir enklare att ha samma valuta, enklare med export och import”. Ett annat ofta

förekommande argument är ”vi kan inte stå utanför EMU, vi riskerar annars att bli isolerade”. Det allt överskuggande argumentet mot EMU var att ”vi förlorar självbestämmandet i Sverige, ska bestämma över vår ekonomi, överstatlighet” (www.temo.se).

Även om en majoritet av svenskarna i dag svarar att de är negativa till en svensk EMU-anslutning är de också medvetna om att landet kanske inte för evigt kommer att stå utanför. Bilden av framtiden skiljer sig från värderingen av dagsläget. Många tror att Sverige förr eller senare kommer att gå med i EMU.

EMU-frågan har blottlagt en förtroendeklyfta mellan befolkningen och den politiska eliten. Opinionsmätningar visar också att många har lågt förtroende för partiledarna i EMU-frågan. En undersökning visade att endast 39 procent kunde ange en partiledare som har bäst inställning i EMU-frågan. Hela 54 procent saknade uppfattning i denna fråga. Av de socialdemokratiska väljare som är emot EMU var det bara 11 procent som uppgav sig ha förtroende för den egna partiledaren, Göran Persson (www.temo.se).

Liksom är fallet när det gäller den allmänna inställningen till Sveriges medlemskap i EU har också EMU-frågan lett till en djup splittring i några av partierna. Socialdemokraterna, centerpartiet och kristdemokraterna är mest splittrade; andelen anhängare och motståndare är ungefär av lika storlek. Bland motståndarna, vänsterpartiet och miljöpartiet, är den interna partiopinionen däremot mer homogen; det stora flertalet av dessa partiers väljare är negativa. På motsvarande sätt finns även bland folkpartiets och moderaternas anhängare en relativt stor majoritet av positiva. Graden av intern splittring förefaller inte ha förändrats mycket under senare år (Lindahl 2000b).

Tveksamheten och splittringen inom landets största parti ledde till att socialdemokraterna sammankallade en extra kongress i mars 2000. Kongressen utmynnade i beslutet att säga ja till EMU och att också säga ja till en folkomröstning. Kongressen gav uttryck för uppfattningen ”att ett väl fungerande valutasamarbete utgör en demokratisk motvikt till växande globala marknadskrafter. En sådan balans ger utrymme även för ett litet land att bedriva en aktiv ekonomisk politik. För att långsiktigt främja välfärd och arbete vill vi socialdemokrater därför att Sverige ska bli medlem i den ekonomiska och monetära unionen.”

Den socialdemokratiska partikongressen fastställde två övergripande målsättningar som skall vara uppfyllda innan tidpunkten för ett svenskt medlemskap kan beslutas. För det första: ”Det måste finnas utrymme för en politik som kan motverka lågkonjunkturer.” För det andra: ”De svenska löneökningarna måste gå i takt med övriga EU.” På förslag av det socialdemokratiska ungdomsförbundets ordförande Mikael Damberg, och med instämmande från partistyrelsens föredragande utrikesminister Anna Lindh, biföll kongressen ett tillägg och beslutet lyder: ”För att säkra en folklig uppslutning ska frågan om ett svenskt medlemskap i EMU:s tredje fas underställas svenska folket för prövning, i en folkomröstning.”

I sitt inledningsanförande under rubriken ”Ett öppet land i en global värld”, sade utrikesminister Lindh att vi säger ja till EMU av flera skäl. Det första argumentet är välfärden:

”vi får tryggheten av att dela valuta med 300 miljoner andra europeer. Det ger oss möjlighet att föra en aktiv finanspolitik och en trygg välfärdspolitik även när det blir kris – utan att spekulanter driver upp den svenska räntan.” Ett annat viktigt argument är sysselsättningen: ”EMU ger lägre räntor och underlättar handel och investeringar.” Utrikesministern betonade också Europasamarbetet. ”Deltar vi helhjärtat kommer vi att kunna påverka mer.” ”Om vi säger ja kommer inte vardagen att förändras dramatiskt. Men vi blir tryggare.”

Med röstsiffrorna 234 mot 113 avslog kongressen ett förslag från partiets EMU-motståndare om att stå fast vid beslutet från partikongressen 1997 om EMU, att det inte skulle vara aktuellt med ett svenskt deltagande i valutaunionens tredje steg. Med den extra partikongressen 2000 förändrades socialdemokratiska partiets ställningstagande till EMU från ”nej nu” till ”ja sedan”. I oktober 2000 rekommenderade förbundsstyrelsen i det socialdemokratiska ungdomsförbundet att rekommendera sin kongress 2001 att säga ja till EMU.

Under hänvisning till allmänhetens osäkerhet inför EMU och behovet av mer kunskap beslutade regeringen att stödja de frivilliga folkbildningsorganisationerna. Vissa studieförbund och folkhögskolor har av regeringen tilldelats pengar för folkbildning om EMU. Tio olika organisationer fick stöd. Under hösten 1999 startade verksamheten med bland annat seminarier, debatter, studiecirklar och utställningar. Böcker, faktablad och kassettband om EMU finns för beställning.

Regeringen tillsatte i oktober 2000 en offentlig utredning med uppdrag att analysera förändrade förutsättningar för svensk stabiliseringspolitik vid ett eventuellt deltagande i EMU. Utredningen ska särskilt beakta finanspolitikens roll, analysera behovet av nya ekonomisk-politiska instrument och behovet av andra institutionella förändringar som kan främja en effektiv stabiliseringspolitik. Därvid ska andra EU-länders erfarenheter av att bedriva stabiliseringspolitik i valutaunionen kartläggas. Utredningen ska också utreda behovet av ytterligare buffertar i de offentliga finanserna utöver de som följer av budgetmålen och vad som kan göras för ökad flexibilitet i de reala lönekostnaderna. I det sammanhanget ska den analysera behovet och konsekvenserna av att införa särskilda så kallade buffertfonder. Ordförande i kommittén är ambassadör Bengt K. Å. Johansson och övriga ledamöter är fem ekonomer. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast 31 december 2001.

Svenska massmedier följde intensivt den danska folkomröstningen om EMU i september 2000. Enligt en vanlig förhandsbedömning skulle effekten på svensk opinion bli asymmetrisk. Ett danskt nej skulle sannolikt ytterligare förstärka det svenska EMU-motståndet. Däremot skulle ett danskt EMU-deltagande knappast skulle få större inverkan på det svenska opinionsläget, eftersom Sverige redan befinner sig i situationen att ett nära grannland, Finland, ingår i euro-området. Dessa spekulationer bekräftades såtillvida att danskarnas nej-majoritet följdes av en svensk opinionskantring i negativ riktning. Ett opinionsinstitut rapporterade att andelen EMU-motståndare i Sverige ökade signifikant veckorna efter den danska folkomröstningen. I mitten av oktober 2000 skulle 30 procent av svenskarna rösta ja i en EMU-omröstning och 52 procent rösta nej; resterande 18 procent var tveksamma och visste inte hur de skulle rösta (www.temo.se). Ett annat opinionsundersökningsinstitut rapporterade liknande siffror från sista veckan i oktober: 31 procent var positiva till EMU, 56 procent negativa och 13 procent saknade åsikt (www.demoskop.se).

5. STATSSTÖDD OPINIONSBLDNING

En viktig del i Sveriges politiska beslutsprocess är de offentliga utredningarna. En av anledningarna till varför kommittéväsendet fått denna betydelse är Sveriges speciella sätt att organisera de högsta statliga organen, med en åtskillnad mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsmyndigheterna är organisatoriskt fristående från departementet. Regeringskansliet utgör en stabsorganisation till regeringen med ett relativt begränsat antal anställda. Många uppgifter i samband med förberedelserna för politiska beslut måste därför läggas ut på särskilda organ. Just för detta ändamål finns ett institutionaliserat system av statliga utredningar. Det är regeringen som formulerar direktiv och som tillsätter ledamöterna, men i många utredningar är praxis att också inbjuda företrädare för andra partier. Dessutom medverkar ofta tjänstemän, experter och organisationsföreträdare i utredningarna. Utredningarna publiceras i en särskild serie (SOU, Statens offentliga utredningar), de sänds ut på remiss till berörda myndigheter, kommuner, intressegrupper och vetenskapliga institutioner, de leder ofta till mediedebatt och materialet brukar bilda underlag för regeringens propositioner och riksdagens debatt.

Särskilt under den svenska modellens glansdagar spelade statliga utredningar en central roll i beslutsprocessen. Många av de stora välfärdsreformerna planerades i dessa utredningar, vilka också tjänade som en arena för förhandlingar, kompromisser och konsensusbyggande. Parlamentet marginaliserades när de reella besluten fattades inom utredningarna. Under senare år har utredningarna i allmänhet fått minskad betydelse. Den intressegruppsbaserade korporatismen har försvagats och parlamentet har återvunnit en del av sin betydelse. Med en mer föränderlig omvärld och ökade krav på snabba beslut har också de stora och långvariga utredningarna blivit allt ovanligare.

Ändå visade 1990-talet att systemet med offentliga utredningar inte förlorat all betydelse. De kom särskilt att utnyttjas när det gällde att förbereda och genomföra Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Beskrivningen av svensk Europadebatt vore ofullständig utan raden av utredningar som tillsammans haft mycket stor betydelse för att sätta den offentliga dagordningen. En översikt över de viktigaste av dessa utredningar i EU-frågan speglar verklighetsföreställningar, ståndpunkter och argument i svensk debatt.

Grundlagsutredningen inför EG (1991–1993) leddes av en professor i statskunskap, Olof Ruin, men bestod i övrigt av politiker, vilka representerade samtliga riksdagspartier. Uppgiften var att undersöka vilka grundlagsändringar som skulle bli aktuella i händelse av svenskt medlemskap i EG. Utredningen biträdades av juridisk och statsvetenskaplig expertis. Utredningen föreslog en ny grundlagsparagraf med innebörden att Sveriges anslutning till EU innebär förpliktelser som gäller utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller vanlig lag. Förslaget att explicit erkänna EG:s överhöghet över svensk lag visade sig emellertid vara för svårsmält. Efter en intensiv debatt bestämde riksdagen att inskränka grundlagsändringarna till ett minimum. Den principiellt intressanta frågan om hur EG-rätten förhåller sig till svensk rätt lämnades därmed obesvarad.

Utredningen om statsförvaltningen och EG (1992–1993) fick i uppdrag att analysera hur de statliga myndigheterna skulle påverkas av ett EG-medlemskap. Utredaren, en ämbetsman i regeringskansliet, kom fram till att ett svenskt medlemskap skulle resa ökade krav på resurser och samordning, men fann ingen anledning att ifrågasätta grunderna i det svenska förvaltningssystemet

EG-konsekvensutredningarna (1993–1994) utgjorde en hel serie av utredningar med olika bilagor och expertrapporter. Regeringen gav olika grupper av forskare och experter i uppdrag att belysa hur det svenska samhället skulle förändras om Sverige blev medlem i EG/EU. Utredningarna behandlade bland annat samhällsekonomi, välfärd, kvinnor, suveränitet och kommunal självstyrelse. Rapporterna fick stor uppmärksamhet och populariserade sammanfattningar fick stor spridning. Utredningarnas verklighetsbeskrivningar och framtidsbedömningar kom att i hög grad prägla debatten inför folkomröstningen hösten 1994.

EG-lagsutredningen (1993–1994) lade fram förslag till den anslutningslag som riksdagen sedermera fattade beslut om och som formellt bekräftade Sveriges medlemskap i EU. Utredaren, en hög ämbetsman som tidigare varit minister, hade under arbetet överläggningar med de politiska partier som var representerade i riksdagen.

EU 96-kommittén (1994–1996) initierades av regeringen för att stimulera svensk debatt under regeringskonferensen som ledde fram till Amsterdamfördraget. Utredningen publicerade en serie rapporter om olika aspekter av de fördragsändringar som då var aktuella. Rapporterna behandlade bland annat öppenhet, rättigheter, jämställdhet, flexibel integration, försvar och utvidgning. Utredningen tog dessutom initiativ för att stimulera debatten genom konferenser, seminarier och broschyutgivning.

Calmforsutredningen (1995–1996) utgjordes av en grupp samhällsforskare och fick sitt namn efter sin ordförande, nationalekonomen Lars Calmfors. Gruppens uppdrag var att analysera konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, EMU. Ett antal svenska och utländska experter skrev särskilda underlagsrapporter, vilka publicerades som bilagor till utredningen. Forskargruppens slutsats av såväl de ekonomiska som de politiska argumenten blev att de faktorer som talade emot svenskt deltagande redan i första omgången var starkare än de faktorer som talade för. Risken för att makroekonomiska störningar skulle leda till stora svängningar i produktion och sysselsättning, som inte längre kunde motverkas genom en självständig penning- och valutapolitik, var det tyngsta argumentet emot ett svenskt deltagande i valutaunionen. Utredningens argumentation fick stort genomslag i debatten och kom att bli vägledande för riksdagens beslut att Sverige tills vidare skulle stanna utanför EMU.

Kommittén om EU:s utvidgning (1997). Utredningen, även denna bestående av experter, utgav sju rapporter som belyser EU-utvidgningens konsekvenser ur olika perspektiv. Avsikten var att bidra till den offentliga debatten med konsekvensbedömningar avseende jordbrukspolitik, säkerhetspolitik, samhällsekonomi, regional- och strukturpolitik, miljö, arbetskraftens rörlighet samt inrikes- och rättsligt samarbete.

Demokratiutredningen (1997–2000) hade visserligen inte som primärt uppdrag att utreda Europeiska Unionen, men i sin diskussion av demokratins allmänna läge kom utredningen ändå att ägna EU relativt stort utrymme. Denna parlamentariskt sammansatta utredning utgav ett stort antal debattskrifter och forskningsvolymmer. Några av dessa ägnades speciellt åt demokratiska aspekter av det europeiska samarbetet. Utredningens slutbetänkande innehöll också en utförlig diskussion om EU, där de politiska partierna fick tillfälle att utveckla sina olika perspektiv på EU:s demokratiproblem. Utredningen föreslog också att regeringen borde tillsätta en ny utredning, med uppgiften att utveckla Sveriges position när det gäller att stärka demokratin i EU:s framtida politik och organisation.

Bland pågående utredningar med EU-anknytning bör särskilt nämnas den tidigare refererade utredningen om makroekonomiska konsekvenser för svensk stabiliseringspolitik vid ett eventuellt deltagande i EMU, som skall avlämna sin slutrapport under 2001.

Som helhet har dessa statliga utredningar haft stor betydelse för opinionsbildningen kring Europafrågor. Privata och oberoende tankesmedjor spelar en relativt marginell roll; opinionsbildningen domineras av dessa statligt initierade utredningar. Riskerna är uppenbara; pluralismen kan bli lidande och regeringen kan utnyttja sin makt att bestämma utredningarnas inriktning och sammansättning. Det går emellertid knappast att göra gällande att utredningarna i EU-frågan har varit ett propagandainstrument i regeringens hand. Tvärtom har flertalet utredningar antingen varit av expertkaraktär eller bestått av företrädare för samtliga partier.

Den stora fördelen med de statliga utredningarna är att svensk debatt successivt fått ett omfattande och lättillgängligt material som innehåller en stor mängd fakta och en utförlig redovisning av argument och motargument. De svenskar som velat informera sig om den europeiska integrationens olika aspekter har haft tillgång till en informationsbas av ofta hög kvalitet. Genom systemet med remissbehandling har dessa utredningar också tvingat olika myndigheter och organisationer att sätta sig in i och ta ställning till de olika problem som Europaintegrationen och det svenska medlemskapet aktualiserat. Regeringen har inte gjort någon hemlighet av ett viktigt syfte med dessa utredningar varit att stimulera den allmänna debatten.

Svensk Europadebatt ger därför ett motsägelsefullt intryck. Den partipolitiska debatten förs ofta med schablonargument för och emot EU och bildar en oavbruten serie ökentorra repriser av folkomröstningens positioner. Kontrasten är desto större mot det kunskapsdjup och den nyansrikedom som ofta finns i utredningarnas rapporter.

6. DEMOKRATI OCH INSTITUTIONELLA REFORMER

I samma takt som Europeiska unionen växer i fråga om medlemmar, åtaganden och makt stärks också argumenten för en konstitutionell reform. Detta innebär förvisso inte att det råder någon allmän enighet om hur de nuvarande fördragen bör reformeras. De politiska partier som är negativa till EU skulle hellre vilja se att Sverige lämnade unionen än att Sverige bidrog till en förstärkning av den institutionella strukturen. De som, i likhet med den svenska regeringen, ser unionen primärt som en form för mellanstatligt samarbete är också mindre angelägna om en konstitutionell reform.

Det finns emellertid nu allt starkare röster för en omfattande konstitutionell reform som syftar till tydligare ansvarsfördelning. Det finns skäl för att redan i dag betrakta fördragen och gemenskapsrätten som en författning i praktiken. En första uppgift vore att omformulera gällande rätt i ett enda konstitutionellt dokument. De konsoliderade versioner av fördragen som utarbetades i samband med Amsterdamfördraget kan ses som ett första steg. En forskargrupp vid European University Institute i Florens har presenterat en annan tänkbar lösning. Den rapport som i oktober 1999 lades fram av Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker och David Simon pekade på möjligheten att skilja mellan ett grundfördrag och mer specifika texter för olika delområden. Nyligen föreslog Europaparlamentet, på grundval av ett förslag från Olivier Duhamel, en procedur för att omvandla fördragen till en konstitution; här ingick bland annat ett europeiskt författningskonvent.

En möjlighet är således att skapa en sammanhållen författning utan att ändra innehållet. Detta alternativ har emellertid, i ljuset av det senaste årets händelseutveckling, blivit allt mindre sannolikt. Joschka Fischers tal i maj öppnade debatten om en långtgående reformering av EU:s beslutsstruktur. En viktig del av detta tal var påpekandet att europeisk federalism behöver inte innebära nationalstaternas död. Starka och demokratiskt baserade institutioner på den övernationella nivån kan mycket väl förenas med levande demokratiska strukturer på nationell nivå, såväl som inom regioner och kommuner. Modern demokrati måste grundas på ett styrelseskick med flera territoriella nivåer.

De svenska bidragen till denna viktiga debatt om de europeiska institutionernas framtida gestaltning har varit relativt få. Diskussionen i Sverige om Europas författning kan inte sägas vara särskilt livlig. Det har emellertid gjorts några försök att stimulera debatten. Som ett exempel kan nämnas en forskargrupp, SNS Ekonomiråd 2000, där en av medlemmarna var författaren till dessa rader. Under ordförandeskap av nationalekonomen Assar Lindbeck föreslog denna grupp en serie institutionella reformer med syftet att förbättra ansvarsfördelning, insyn, granskning och möjligheterna till ansvarsutkrävande (Lindbeck m.fl. 2000). I den del som behandlade Europeiska unionen argumenterade vi för dessa reformförslag:

Skapa en författning för EU. Skapa en konstitution bestående av ett koncist grundfördrag som beskriver medborgarnas rättigheter och EU:s institutionella ramverk. Syftet är att skapa en ”normal” hierarki av rättsregler för att ersätta den svåröverskådliga ansamlingen av traktater,

direktiv, förordningar och andra rättsakter, som gör det omöjligt för medborgarna att förstå hur EU fungerar.

Ge EU en dubbel kompetensstruktur. Låt ett antal politikområden, obligatoriska för alla EU-medlemmar, bilda en gemensam grund med betydande inslag av överstatligt beslutsfattande. Tillåt även frivilligt mellanstatligt samarbete mellan grupper av EU-länder på andra politikområden – så kallade öppna partnerskap. Syftet är att tillgodose kravet på stabilt samarbete inom EU:s kärnområde utan att för den skull förhindra initiativ på andra områden. (Det kan tilläggas att en av rapportens författare, Torsten Persson, även deltagit i en CEPR-rapport om flexibel integration; Dewatripoint 1999.)

Stärk Europaparlamentet. För att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare bör parlamentet få mer att säga till om. Parlamentets medbeslutanderätt (med ministerrådet) bör därför utvidgas till fler områden inom EU:s grundfördrag. Ett gemensamt valsystem för alla EU-länder bör skapas, där proportionalitet på EU-nivå befrämjar uppkomsten av alleuropeiska partier. Syftet är att åstadkomma lagstiftande institutioner i form av ett tvåkammerssystem med ministerrådet som senat och det nuvarande europaparlamentet som representanthus.

Omvandla EU-kommissionen till en regering. Dra en skarpare gräns mellan regeringsmakt och förvaltning. Kommissionens roll bör renodlas till en styrande makt under politiskt ansvar. Antingen bör parlamentet få möjlighet att genom misstroendeförklaring avsätta enskilda medlemmar av kommissionen (parlamentarism), eller också bör kommissionens ordförande väljas direkt av folket (presidentstyre). Syftet är att minska det demokratiska underskottet genom att skapa klara mekanismer för att utkräva politiskt ansvar.

Försvaga den nationella representationen i ECB:s styrelse. Minska antalet nationalbankschefer i ECB:s styrande råd (Governing Council), genom ett system med roterande mandat. Stärk Europaparlamentets makt över utnämningarna till direktionen (Executive Board).

Öppna EU:s beslutsprocess. Offentlighetsprincipen, inklusive meddelarfrihet för tjänstemän, måste få full tillämpning i hela unionen. De slutna rådssammanträdena ersätts av öppna senatsmöten.

Skärp granskningen av EU:s administrativa organ. Den verkställande maktens internrevision bör förbättras. Europaparlamentet måste få ett större ansvar för den politiska granskningen av EU:s verksamhet, vilket fordrar större egna utredningsresurser. Revisionsrätten spelar en viktig roll som oberoende granskningsorgan i de europeiska medborgarnas tjänst, men sanktionsmekanismerna behöver stärkas.

Dessa förslag från en forskargrupp kan jämföras med ett annat debattinlägg, som publicerades några veckor senare. En i serien av statliga utredningar, Demokratiutredningen, utgav en rapport om demokratins situation i Sverige (SOU 2000:1). I avsnittet om Europeiska unionen

kunde partiernas representanter inte uppnå enighet. Majoriteten, dominerad av socialdemokraterna, betraktar EU som "ett samarbete mellan stater som väljer att i samverkan lösa problem av gemensamt intresse". Man anser att ett grundläggande problem är att "makt inom EU utövas på en annan nivå än där ansvaret utkrävs", vilket bedöms strida mot demokratins ideal. Uppgiften är att lösa problemet "med ett överstatligt beslutsfattande i gemensamma institutioner för suveräna stater". "Ansträngningarna att fördjupa demokratin inom EU kan bli ett test av största betydelse inte bara för folkstyret utan också för möjligheterna till fred, frihet och välfärd under 2000-talet." Demokratiutredningens majoritet föreslog också ett antal riktlinjer för svensk politik när det gäller EU:s reformering:

Reformering av fördragen. Utredningen anser att det finns skäl för att ta nya initiativ i syfte att förenkla fördragstexterna.

Översyn av regelverket. Man finner också anledning "att systematiskt gå igenom det regelverk som växt fram inom EU i syfte att se vad som kan överföras till den nationella beslutskompetensen". Utredningen hänvisar här till att en sådan politisk revision har föreslagits från brittiskt håll.

Offentliggör EU. Demokratiutredningen sätter svensk lagstiftning som minimistandard för öppenheten inom EU. "Sekretess bör i princip inte vara tillgänglig i relationerna mellan EU:s medlemsstater. Sekretess bör inte heller råda mellan EU:s institutioner och en medlemsstat i unionens egna angelägenheter."

Demokratisera partnerskapen. Utredningen diskuterar även partnerskapen med nationella, regionala och kommunala organ samt företrädare för enskilda näringsintressen, företag och intresseorganisationer. Dessa organ "tillgodoser sällan demokratins krav när det gäller beslutsformer, möjligheter till insyn, delaktighet, inflytande och ansvarsutkrävande" och utredningen förespråkar reformer som förstärker demokratin.

Tydlighet vid delegation. Enligt "den svenska uppfattningen om EU-medlemskapets innebörd" är makten i EU delegerad från Sveriges riksdag. "Det ställer krav på att överlåtelsen är begränsad i sin omfattning, att möjligheter för effektiv kontroll finns i de sammanhang där den delegerade maktutövningen sker och att delegationen är möjlig att återkalla."

Öka partiernas närvaro. De svenska partierna, anser utredningen, har inte lyckats särskilt väl med att skapa en upplyst förståelse bland medborgarna. Oppositionspartiernas ställning har försvagats av det svenska EU-medlemskapet (se även Larsson 1999).

Stärk den europeiska identiteten. "Den europeiska integrationen gäller inte bara stater, utan även medborgare. I arbetet med att utveckla en europeisk identitet, ett europeiskt demos, spelar civilsamhällets olika organisationer och medierna stor roll."

Utredningen var emellertid inte enig om dessa synpunkter på demokratin inom EU. Företrädarna för vänsterpartiet och miljöpartiet ansåg att rapporten gav "en felaktig och förskönad bild" av EU. I stället "för att låtsas som om EU-samarbetet är strikt mellanstatligt" borde utredningen ha beskrivit "förbundsstatsambitionen" och tagit avstånd från denna.

Från motsatt utgångspunkt reserverade sig folkpartiets representant mot formuleringarna om EU. "Det finns ett demokratiskt problem med EU i Sverige, eftersom bristen på en bredare EU-debatt är så påtaglig. Vi har inte lämnat folkomröstningens Ja- eller Nej-attityd." Utvidgningen av EU kommer att göra det nödvändigt med institutionella reformer, menade den folktoppartistiske ledamoten och föreslog bland annat att Europaparlamentet skulle få större inflytande.

Demokratiaspekterna har ständigt haft en framskjuten position i svensk Europadebatt (Jacobsson 1997). Trots polariseringen i frågan om Sverige borde ha blivit medlem i EU finns det en utbredd konsensus i vissa grundläggande frågor. Offentlighet, jämlikhet och demokratisk förankring är värden som omhuldas av alla politiska läger. Det finns därmed en konflikt mellan den svenska politiska kulturens egalitära grund och de mer elitinriktade och hierarkiska traditioner som präglar åtskilliga andra europeiska länder. Som en underton i svensk debatt går en oro för att Sverige skall behöva göra avkall på demokratikraven. Medlemskapet i EU skulle därmed ha lett till en demokratiförlust. Den kritik mot EU-projektets brister i fråga om folklig legitimitet, som växte i styrka i samband med ratificeringen av Maastrichtfördraget, har fått särskilt starkt genomslag i Sverige.

Otvivelaktigt återstår stora uppgifter när det gäller att reformera EU:s institutioner och arbetssätt i riktning mot större öppenhet och bättre demokratisk förankring. Sveriges bidrag till denna process är emellertid tvetydigt. När Sverige blev medlem i EU var nyckelbegreppet "att anpassa sig". Sverige tvingades, för att uppfylla villkoren i *l'acquis communautaire*, ändra regelsystemen inom en rad olika områden. Men inom demokratiområdet finns i svensk debatt en underförstådd förutsättning att relationerna borde vara de omvända. Det är inte längre Sverige som bör anpassa sig till EU, utan EU som borde anpassa sig till Sverige.

7. DEN SVENSKA TYSTNADENS HISTORISKA RÖTTER

Försöken att väcka en europeisk författningsdebatt i Sverige har emellertid varit föga framgångsrika. Även om situationen inte behöver vara dramatiskt annorlunda i andra medlemsländer finns det vissa speciella skäl varför allmänhet och beslutsfattare i Sverige tvekar inför konstitutionella frågeställningar. För att förstå denna tystnad måste man gå bakåt i svensk historia.

En jämförelse Sveriges historia med våra europeiska grannars erfarenheter röjer vissa svenska särdrag. Åtskilliga faktorer som bestämt de europeiska ländernas öden är helt eller delvis frånvarande i det svenska fallet. Sverige har aldrig haft en stark feodal struktur och perioderna av absolut kungamakt var kortvariga. Sverige utvecklade heller aldrig någon federalism; de svenska regionerna är jämförelsevis svaga. Städerna var små och betydelselösa ända fram till sent i historien; urbana och liberala strömningar blev följaktligen svaga och fördröjda. Sverige har inte upplevt revolutioner eller inbördeskrig. I nästan två århundraden har landet förskonats från krigets fasor och ingen ockupation har efterlämnat några ärr i folksjälén.

Historiska icke-händelser förklarar varför Sverige inte utvecklat motreaktioner såsom nationalkänsla, historiemedvetande och starka institutioner som försvarar individuella rättigheter. Staten har länge betraktas som välvillig. Dessa förhållanden blev särskilt tydliga för mig som deltagare i den europeiska forskargrupp, SNS Demokratiråd 1999, som hade i uppgift att granska svensk demokrati. Våra slutsatser kom att formuleras sålunda (Petersson m.fl. 1999):

”I det europeiska perspektivet framstår Sverige som ett konstitutionellt underutvecklat land. Eftersom monarkin här var mindre förtryckande utgjorde Sverige en form av *lagstat*, men tvingas aldrig utveckla en mer långtgående *rättsstat*. Sverige tvingas nu ta ställning till det kontinentala systemet för rättighetsskydd. Rättsstaten innebär att medborgarnas rättigheter garanteras av oberoende institutioner.”

”Sverige är ur fas med den europeiska konstitutionella utvecklingen. Det finns historiska orsaker till denna eftersläpning. Massdemokratin infördes i Sverige utan revolutioner eller andra omvälvande brott med det förflutna. Medborgarstyrelsen infördes inom ramen för gamla institutioner. Först nu, inte minst under trycket av den europeiska integrationen, tvingas Sverige ta ställning till den konstitutionella demokratins principproblem.”

Vad som en gång i tiden lovprisades som den svenska modellen för beslutsfattande grundades på ett korporatistiskt system av intressegruppsmedverkan, förhandlingar, pragmatism och samförståndsanda. Fastän den svenska modellen har försvagats sätter vissa av dess element alltjämt sin prägel på svensk politik. I dag är bedömningen emellertid mindre positiv än under modellens glansdagar för några årtionden sedan. Korporatismen visade sig vara en rigid beslutsmodell, som lämpade sig bäst för en period av ekonomisk tillväxt och utbyggnad av den offentliga sektorn. Pragmatismens arbetsmetod, som innebär att ”allt är förhandlingsbart”,

är i viss mening motsatsen till konstitutionell styrelse grundad på tydlig ansvarsfördelning. Samförståndsandans baksida är konfliktundvikandet.

Jag fruktar att den svenska regeringen nu försöker överföra den gamla svenska modellen till den nya europeiska unionen. Landets statsminister är nöjd så länge han är tillförsäkrad direkt och informell tillgång till sina kolleger bland medlemsländernas övriga regeringschefer. Frågan är om medborgarna i det långa loppet nöjer sig med mellanstatlighetens långa delegationskedja. Sökandet efter en öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande kommer med stor sannolikhet att förr eller senare framtvinga en författning för Europa. Med våra traditioner av lokal självstyrelse, folklig delaktighet, jämlikhet, jämställdhet och offentlighetsprincip skulle Sverige kunna ge viktiga bidrag till denna europeiska debatt. Men ännu så länge har Europas författningsdebattörer fått lyssna på den tyste svensken.

REFERENSER

- Åhnberg, Annika 2000. "En folkomröstning är inget fältslag", *Dagens Nyheter*, 7.11.2000.
- Bergquist, Mats 1970. *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961–1962*. Norstedts, Stockholm.
- Dewatripont, Mathias m.fl. 1999. *EU:s framtida struktur. En gemensam grund och öppna partnerskap*. Sv. övers. av *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*. Monitoring European Integration, 6, CEPR, London.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg 1996. *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg 1998. *Sveriges första Europaparlamentsval*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Goldmann, Kjell 2000. "Isolationism lockar v-mp", *Dagens Nyheter*, 6.9.2000.
- Jacobsson, Kerstin 1997. *Så gott som demokrati. Om demokrati frågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.
- Larsson, Torbjörn 1999. "Konflikten som försvann. Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag?", i *Maktindelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1*, SOU 1999:76.
- Lindahl, Rutger 2000a. "Svenskarna och EU. Kraftmätningar om folkopinionen inleder det nya millenniet", *Europaperspektiv 2000*, Santérus förlag, Stockholm.
- Lindahl, Rutger 2000b. "I väntan på folkomröstningen om EMU", i *Det nya samhället*. SOM-rapport 24, Göteborgs universitet.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg 2000. *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.
- Lundgren, Nils m.fl. 1996. *Vad vill Sverige med EMU? Konjunkturrådets rapport 1996*. SNS Förlag, Stockholm.
- Persson, Göran 1997. *Den som är satt i skuld är icke fri*. Atlas, Stockholm.
- Petersson, Olof 2000. "Svenskt dubbelspel kring EU", *Dagens Nyheter*, 9.5.2000.
- Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith 1999. *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.

- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati Politik för folkstyrelse på 2000-talet.* Demokratiutredningens betänkande.
- SOU 2000:81. *Valdeltagande och Europaparlamentsval.* Slutbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val.
- Statistiska centralbyrån 2000. *EU- och EMU-sympatier i maj 2000.* Statistiska meddelanden, ME 61 SM 0001.
- Sydow, Göran von 2000. *Partierna och demokratifrågan i EU.* Magisteruppsats i statsvetenskap, Stockholms universitet.