



**Mer eller mindre
demokrati?**





Mer eller mindre demokrati?

[GÖSTA TORSTENSSON]





Mer eller mindre demokrati?
Författare: Gösta Torstensson
Omslagsbild: Christer Themptander
ISBN: 91-973603-7-6
Tryck: AllOffset AB, Stockholm
Första upplagan i februari 2008
Gausta Förlag
Rondovägen 312
142 41 Skogås
Tfn: 08-771 43 79
E-post: gosta.torstensson@comhem.se



Innehåll

En genomgripande fördragsändring.....	6	Nationella parlamenten förlorar.....	42
Regeringskonferensen 2004.....	7	Inga nya rättigheter för löntagarna.....	44
Midsommartoppmötet 2007.....	10	Grundlagsfäst moderatpolitik.....	46
Regeringskonferensen 2007.....	12	Embryo till ett europeiskt FBI.....	48
Toppmöten i Lissabon.....	14	Slutet för den militära alliansfriheten.....	51
Vad skiljer sig från konstitutionen?.....	15	Mer överstatlighet och federalism.....	54
Vad är oförändrat från konstitutionen?.....	18	EU kan inte demokratiseras.....	56
Vetorätten i rådet reduceras.....	23	Måste godkännas i medlemsstaterna.....	60
Minskad röstvikt för små länder.....	24	Regeringen vill undvika folkomröstning.....	63
Mer makt till EU-parlamentet.....	26		
Småländer är överrepresenterade.....	28		
Flyttcirkusen ska fortsätta.....	30		
Extremhögern får inflytande i Sverige.....	30		
Minskad roll för ordförandelandet.....	32		
Trojkor ska leda EU.....	33		
Reinfeldt bluffar om utvidgningen.....	34		
Ingen egen EU-kommissionär.....	36		
Stor makt till några få personer.....	37		
EU-rätt går före nationell rätt.....	38		
Förtrupper kan gå sin egen väg.....	40		

En genomgripande fördragsändring

Den 19 oktober 2007 enades EU-ländernas stats- och regeringschefer i Lissabon om ett nytt fördrag [grundlag] för EU. Det nya fördraget – Lissabonfördraget – ska ersätta den EU-konstitution som Frankrike och Holland i folkomröstningar 2005 sade nej till med stora majoriteter.

Den 13 december 2007 undertecknades det nya fördraget av EU-ledarna vid en ceremoni i Lissabon. Härefter ska Lissabonfördraget godkännas [ratificeras] i vart och ett av de 27 EU-länderna. Målet är att det nya fördraget ska träda i kraft den 1 januari 2009.

En brittisk tankesmedja, Open Europe, har jämfört EU-konstitutionen med Lissabonfördraget och funnit att endast tio av 250 förslag skiljer det nya fördraget från det nedröstade konstitutionsförslaget. Med andra är förslagen till 96 procent identiska. Förändringarna i det nya fördraget är därtill ofta bara symboliska.

Lissabonfördraget är i praktiken samma EU-konstitution som väljarna i Frankrike och Holland avvisade som nu åter läggs fram, men i en annan och mindre utmanande förpackning.

”Man kan säga att det nya fördraget har fått en till synes harmlösare paketering, med det outtalade motivet att minimera antalet folkomröstningar med osäker utgång”, kommenterar Svenska Dagbladets EU-expert Mats Hallgren [9 december 2007].

[6] Mer eller mindre demokrati?

Den förkastade konstitutionstexten var dålig i många avseenden, men den var åtminstone läsbar och någorlunda begriplig. Det nya fördragsförslaget är i det närmaste såväl oläsligt som omöjligt att begripa. Det består av en rad, mer eller mindre kryptiska, ändringar av de fördrag som redan finns. Till det kommer protokoll och förklaringar som har avgörande betydelse för hur textens innehåll ska förstås. Ett rörigare, snarigare och mer obegripligt textdokument har sällan skådats. Till och med experter på EU-rätt erkänner att de inte kan hänga med i svängarna. När den italienske exstatsministern Giuliano Amato kallar det nya fördraget för medvetet oläsligt är det inga överord. [euobserver.com, 16 juli 2007]

Men trots alla oklarheter är syftet med Lissabonfördraget ändå uppenbart. Allt fler frågor ska föras upp på den överstatliga nivån och EU-rättens företrädare framför nationell rätt ska befästas. På inget område innebär Lissabonfördraget att makt flyttas från EU tillbaka till medlemsländerna. Däremot flyttas makt till EU på en rad områden.

Denna fördragsändring är så pass genomgripande att den kommer att göra EU till något radikalt annorlunda än vad det var då Sverige gick med i EU 1995.

De senaste decennierna har de fördrag som reglerar hur EU styrs skrivits ungefär en gång vart femte år. Varje förändring har inneburit att EU har fått ytterligare makt över medlemsstaterna. 1986 infördes majoritetsbeslut när det gällde den inre marknaden genom den så kallade

Enhetsakten. På ett toppmöte 1991 gjorde man upp Maastrichtfördraget, som bland mycket annat innehöll beslutet om EMU och de första stegen för en utrikes- och säkerhetspolitik för EU. 1997 kom Amsterdamfördraget och i december 2000 Nicefördraget. Så fort en fördragsändring har trätt i kraft har makthavarna börjat arbetet på nästa.

Till Nicefördraget, som trädde i kraft den 1 februari 2003, hade EU:s ledare fogat en förklaring där de enades om en debatt om EU:s framtid. I förklaringen ställde regeringarna fyra frågor som startskott för debatten:

- ♦ Hur ska en mer exakt gräns dras mellan medlemsländernas och EU:s beslutsbefogenheter?
- ♦ Vilken rättslig ställning ska EU:s stadga för de grundläggande rättigheterna ha?
- ♦ Hur kan de fördrag som styr EU-samarbetet göras enklare och mer lättförståeliga utan att fördragens innebörd ändras?
- ♦ Vilken roll ska de nationella parlamenten ha i EU?

Tidigare när EU arbetat fram nya fördrag eller ändrat redan existerande fördrag har detta skett genom så kallade regeringskonferenser. I dessa ingår företrädare för medlemsländernas regeringar och mötena har hållits slutna och med bristande möjlighet till insyn.

När debatten om EU:s framtid hade pågått i ett år beslutade EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 att sammankalla ett konvent. Det så kallade Europeiska konventet

skulle förbereda den regeringskonferens som senare skulle sammankallas och fick till uppgift att föreslå hur EU:s fördrag skulle ändras för att möta ”framtidens utmaningar och medborgarnas förväntningar”.

I konventet fanns representanter för regeringar och parlament i både medlemsländer och kandidatländer, samt för EU-kommissionen och för EU-parlamentet. Totalt deltog 105 ledamöter under ledning av konventets ordförande, den förre franske presidenten Valéry Giscard d’Estaing. En av de första saker han gjorde var att föreslå att EU borde byta namn till Europas Förenade Stater. [Så blev det inte, men konventet lade en rad andra förslag som gick i samma riktning.]

Europeiska konventet inledde sitt arbete i februari 2002 och höll på i 17 månader. I juli 2003 kunde ordföranden Giscard d’Estaing överlämna konventets förslag till EU:s stats- och regeringschefer. Resultatet var ett utkast till ”Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa”.

Regeringskonferensen 2004

I oktober 2003 sammankallades en regeringskonferens [en mellanstatlig förhandling mellan medlemsländernas regeringar] som hade till uppgift att behandla konventets förslag till konstitution för EU. Den inleddes i Rom under det italienska ordförandeskapet. Förhoppningen var från början att medlemsländerna snabbt skulle kunna

enas om och anta konstitutionsförslaget. Vid Europeiska rådets decembermöte i Bryssel, två månader efter att regeringskonferensen inletts, misslyckades dock EU:s ledare att nå ett enande. Bland annat motsatte sig Spanien och Polen de föreslagna röstreglerna.

Men den 18 juni 2004 kunde EU:s ledare under det irländska ordförandeskapet slutligen komma överens om vad som officiellt kallades "Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa".

Konstitutionen skulle ersätta alla de fördrag som EU efterhand har byggt in i varandra som kinesiska askar: Romfördraget från 1957, Enhetsakten från 1986, Maastrichtfördraget från 1991, Amsterdamfördraget från 1997 och Nicefördraget från 2000. Det totala antalet artiklar i konstitutionen var 465. Faktiskt var det 87 stycken fler artiklar än i nuvarande EG- och EU-fördrag tillsammans [378].

På de flesta områden överensstämde konstitutionsförslaget med konventets förslag. De båda förslagen var till 95 procent intakta, noterade konventets ordförande Giscard d'Estaing efter beslutet. I *Le Monde* skrev han att "av de 14.470 ord som den nya texten i den konstitutionella delen innehåller så kvarstår 14.000 ord från vårt projekt".

Men på några punkter gjorde regeringskonferensen avsteg från konventsförslaget. Antalet ledamöter i kommissionen och tröskeln för att uppnå en kvalificerad majoritet i ministerrådet höjdes jämfört med konventets

förslag och på ett antal områden bibehölls medlemsländernas vetorätt.

Även Polen och Spanien, vars motstånd mot nya röstregler stjalpte en uppgörelse vid toppmötet i december, kunde denna gång acceptera förslaget.

Men i det sista kämpade Finland, tillsammans med ytterligare tolv mindre länder [dock inte Sverige], för att värna de små ländernas inflytande i det nya stor-EU. De krävde att tröskeln för hur många medlemsländer som måste stå bakom ett förslag skulle höjas till 58 procent [från 55 procent]. Först efter ett tillägg att besluten måste ha stöd av minst femton medlemsländer, gick de med på ordförandeskapets förslag. [Så länge unionen består av 27 länder innebär tillägget att kravet på medlemsstöd i praktiken motsvarar 55,5 procent av länderna.]

I och med att tröskeln höjs för folkmängden sänks kraven för en så kallad blockerande minoritet. [Det vill säga det antal länder som krävs för att förhindra en kvalificerad majoritet.] Men för att förhindra att ett par av de största länderna ensamma ska kunna blockera ett beslut tillfogades regeln att minst fyra länder måste ingå i en blockerande minoritet.

Konventets förslag var att från och med 2009 begränsa EU-kommissionen till 15 ledamöter, inklusive ordföranden samt en utrikesminister som vice ordförande. Även här satte sig en grupp om 13 mindre länder, anförda av Finland och Österrike, på tvären och ville slå vakt om en

[8] Mer eller mindre demokrati?

kommissionär per medlemsland. Lösningen blev en kommissionär per medlemsland fram till 2014. Sedan begränsas ledamöterna till två tredjedelar av antalet medlemsländer. Platserna ska då rotera "jämlikt" mellan medlemsländerna.

Förslaget om införandet av en EU-president [permanent ordförande i Europeiska rådet] stöddes av de stora medlemsländerna – och av någon anledning även av Sveriges regering – men motarbetades kraftfullt av de övriga mindre länderna, såsom Holland, Belgien, Luxemburg, Finland, Österrike, Portugal och Irland. Dessa länder hade till och med ett eget minitoppmöte för att försöka stoppa förslaget och bibehålla rätten till rotation mellan medlemsländerna som ordförandeland i Europeiska rådet [samt behålla rätten till en egen kommissionär]. Finland och Österrike kämpade in i det sista mot förslaget om en EU-president.

Den största stridsfrågan i slutförhandlingarna gällde vetorätten i ministerrådet. Här stod Storbritannien mot Frankrike och Tyskland. Britterna vägrade överge enhälligheten "inom områden som är av vitalt nationellt intresse". Sådana områden är "exempelvis skatter, socialförsäkringar, försvar, utrikespolitik, och nyckelområden inom straffrätt, framtida fördragsförändringar och finansiering av EU:s budget", såsom det förklaras i det manifestet som Labourpartiet presenterade inför valet till EU-parlamentet 2004.

Resultatet av förhandlingarna blev att Storbritannien i

princip fick gehör för sina krav. Ett stort antal områden, där besluten i dag måste vara eniga, skulle beslutas med majoritet i ministerrådet, exempelvis asyl- och migrationspolitik. Men vetorätten behölls på en rad områden, bland annat inom socialförsäkringsområdet och utrikespolitiken.

På det rättsliga och inrikes området kombinerades majoritetsbeslut med en slags nödbroms, som gör att ett enskilt land kan lyfta en fråga till Europeiska rådet om nationella intressen står på spel. Därefter kan ett begränsat antal länder släppas iväg i ett fördjupat samarbete. De kan bestämma att sinsemellan fatta majoritetsbeslut.

Det fanns en stor kritik i Sveriges riksdag mot många av förslagen i konventets konstitutionsutkast, och den kritiken kom inte bara från EU-motståndare. Majoriteten i riksdagen uttalade sig till exempel mot förslaget att inrätta en EU-president, mot de så kallade passarellerna, mot att skriva in i konstitutionen att EU-rätten ska stå över svensk lag och för principen om att varje land ska ha en EU-kommissionär. Men dåvarande statsminister Göran Persson försökte inte ens få gehör för de svenska ståndpunkterna. Trots riksdagsmajoritetens motstånd stödde Göran Persson till exempel förslaget om en EU-president. [Riksdagens starka motiv var att en president skulle få alltför mycket makt och bli ett redskap för de stora medlemsländerna på de små medlemsländernas bekostnad.]

Den svenska regeringen var synnerligen passiv under

slutförhandlingen i samband med junitoppmötet 2004. Utrikesminister Laila Freivalds, som vikarierade för höftopererade Göran Persson, hade inte yttrat sig alls under de 26 timmar som förhandlingarna pågick: ”Jag hade inte någon anledning att driva några frågor. Det jag hade att framföra var att säga om jag ansåg att kompromissförslag var bra eller inte.”

Precis som med tidigare fördrag i EU:s historia måste konstitutionen godkännas av samtliga medlemsländer. Efter att de dåvarande 25 EU-länderna stats- och regeringschefer signerat konstitutionen i oktober 2004 vid en ceremoni i Rom skulle den bara formellt ratificeras av medlemsländernas nationella parlament för att sedan kunna träda i kraft i november 2006.

Men den 29 maj 2005 röstade en majoritet av de franska väljarna emot EU-konstitutionen. 54,67 procent avvisade förslaget. Bara tre dagar senare röstade en majoritet av de holländska väljarna ännu mer massivt emot. Hela 61,6 procent sade nej.

Efter att Frankrike och Holland röstat ned konstitutionsförslaget krisade EU-maskineriet. En del förklarade konstitutionen död. Andra ville bara ta en ”tankepaus”. Hursomhelst fortsatte ratificeringsprocessen och 18 av de numera 27 medlemsländerna godkände förslaget, en klar majoritet således. Sju länder, däribland Sverige, sköt ratifikationen på framtiden. I Danmark inställdes en planerad folkomröstning.

Tyskland tog i januari 2007 över EU:s ordförande-

klubba. Förbundskansler Angela Merkel satte en lösning av EU:s konstitutionella kris högst upp på det tyska ordförandeskapets agenda. Under våren höll Angela Merkel och hennes närmaste rådgivare hemliga möten med andra EU-länders ledare och deras närmaste rådgivare, lyssnade på deras synpunkter och funderade på möjliga kompromisser.

Av ett hemligt frågeformulär, som Angela Merkel skickade till sina 26 kollegor i de andra EU-länderna, framgick att Tyskland ville ha så små förändringar som möjligt. I formuläret skrivs att ändringarna i fördraget måste begränsas till vad som är ”absolut nödvändigt för att nå en överenskommelse som kan ratificeras i samtliga medlemsstater”.

Midsommartoppmötet 2007

Under toppmötet i Bryssel i juni skulle EU-ledarna, med utgångspunkt i det tyska förslaget, enas om ett mandat för en ny regeringskonferens. En sådan konferens krävs för att ändra fördragen och innebär att alla medlemsländer ska komma överens om de ändringar som ska göras.

Som underlag för förhandlingarna presenterade Angela Merkel ett par dagar före toppmötet i Bryssel ett förslag om ett nytt fördrag. Den tyska linjen var att paketera om den omstridda konstitutionen så att den framstår som harmlös för misstroagna väljare, men ändå

behålla de väsentliga delarna av innehållet.

Som mötets ordförande satsade Angela Merkel hela sin prestige på att stats- och regeringscheferna skulle bryta de senaste två årens konstitutionella dödläge. Hon hade stöd från ett stort flertal av de 27 EU-länderna, men Polen, Storbritannien och Holland kom till Bryssel med hårda krav som hotade blockera en lösning.

Polen ville riva upp den uppgörelse om röstviktningen i EU:s beslutande ministerråd som fanns i förslaget till EU-konstitution. Den bygger på medlemsländernas folkmängd och ger Tyskland för stort övertag mot övriga länder ansåg den polska regeringen, som också drog upp Polens förlust av befolkning under andra världskriget som argument för sin sak. Om det inte hade varit för kriget hade Polen i dag haft 66 miljoner invånare, hävdade premiärminister Jaroslaw Kaczynski. Enligt det polska förslaget – kvadratroten ur befolkningmängden – skulle röstförhållandet till Tyskland bli som sex till nio.

Tony Blair, som deltog i sitt sista EU-toppmöte som brittisk premiärminister, hade den längsta önskelistan. Hans viktigaste mål var att uppnå särlösningar för Storbritannien som gjorde att efterträdaren Gordon Brown inte skulle behöva hålla en folkomröstning.

Storbritannien ville slippa majoritetsbeslut på det straffrättsliga området, sade nej till allt som ger intryck av att EU:s överstatliga institutioner får större inflytande i den gemensamma utrikespolitiken och ville absolut inte att stadgan som slår fast medborgarnas rättigheter

gentemot EU:s institutioner ska bli juridiskt bindande.

Holland ställde tre krav: nationella parlament ska kunna lägga in veto mot förslag till EU-lagstiftning, rätt till offentliga subventioner av allmännyttans bostäder och skärpta inträdeskrav på nya EU-medlemmar. Detta sista krav skulle tillgodoses genom att de så kallade Köpenhamnskriterierna från 1993 skulle skrivas in i ett nytt fördrag.

Den polska regeringen höll emot i det längsta men gav till slut vika för det massiva trycket från de andra medlemsstaterna. Under toppmötet hotade Angela Merkel med att fortsätta arbetet med fördraget utan Warszawaregeringens medverkan.

I slutändan fick Polen med sig att den nya röstviktningen i EU, som man tycker ger Tyskland för stor makt gentemot andra länder, kommer att införas först år 2014, i stället för 2009 som tänkt. Och om något medlemsland [typ Polen] begär det kommer det att dröja ända till 2017 innan de nya röstreglerna börjar gälla.

Dessutom tillkom några paragrafer om att EU-länder ska visa solidaritet med varandra på energisäkerhetsområdet, något som är viktigt för Polen som är starkt beroende av rysk gas och olja. [I Warszawa sade premiärministern Jaroslaw Kaczynski att uppskovet med de nya röstreglerna kan innebära att Polen når ett bättre resultat när förhandlingarna om EU:s nästa långtidsbudget inleds 2013.]

Hollands krav på att de så kallade Köpenhamns-

kriterierna skulle skrivas in i fördragstexten, slutade i en kompromiss med en ny text om villkoren för nya medlemmar, som hänvisar till Köpenhamnskriterierna, dock utan att explicit nämna dem.

Kravet på en starkare roll för de nationella parlamenten medförde vissa obetydliga justeringar, långt ifrån den vetorätt som Holland från början krävde. [Av rapporteringen från toppmötet framgick att Sverige tillhörde de länder som motsatte sig det holländska förslaget om att ge de nationella parlamenten verklig makt över kommissionens förslag till nya EU-lagstiftning.]

Betydligt större framgångar nådde Storbritannien i sina förhandlingar. Tony Blair fick igenom olika former av förtydliganden kombinerade med brittiska särlösningar [så kallade opt-outs]. Bland annat får britterna ställa sig utanför det straffrättsliga samarbetet och rättighetsstadgan blir inte rättsligt bindande för britterna.

Sverige däremot, som nu företrädde av den borgerliga alliansregeringen med Fredrik Reinfeldt [m] som statsminister, höll som vanligt en låg profil i toppmötesförhandlingarna och tassade försynt i ordförandelandet Tysklands fotspår.

De borgerliga [och socialdemokraterna] ville behålla så mycket som möjligt av det konstitutionsförslag som Frankrike och Holland röstade nej till. Sverige ratificerade aldrig konstitutionsförslaget, men den dåvarande socialdemokratiska regeringen och den borgerliga oppositionen stod bakom det.

[12] Mer eller mindre demokrati?

Regeringskonferensen 2007

Till slut kunde EU:s stats- och regeringschefer enas om ramarna för en ny EU-grundlag. Europeiska rådet beslöt att sammankalla en så kallad regeringskonferens [IGC 2007] med ett uppdrag [mandat och tidtabell] att om- arbeta det mesta av innehållet i det förkastade förslaget till EU-konstitution till ändringar av EU:s redan existerande fördrag.

Tysklands Angela Merkel var mycket nöjd över att EU:s alla 27 medlemsländer gått med på överenskomsten: ”Det tog lång tid, men vi nådde dit vi ville”, sade hon vid en pressträff och fortsatte. ”Jag kan bara säga att det är bra för hela EU, alla nya medlemsländer och för Polen att vi har slutfört detta i dag.”

Alla var dock inte helt nöjda: ”Jag hade föredragit att man kunnat anta det förra förslaget till konstitutionellt fördrag. Det var tydligare, läsbarare och bättre på alla sätt”, sade Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker.

Vid ett utrikesministermöte i Bryssel i juli presenterade EU:s nyutträdde portugisiska ordförandeskap ett komplett utkast till de nya fördragstexter som ska ersätta det tidigare konstitutionsförslaget i enlighet med det mandat som överenskoms på toppmötet i juni. Dokumentet hade begåvats med titeln ”Draft Treaty Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community”. Dokumentet

omfattade 145 sidor, med tillägg av nästan lika många sidor [132] protokoll och förklaringar. Det fanns sammanlagt 12 protokoll och 51 förklaringar.

Det förkastade konstitutionsförslaget hade 475 sidor, men det dokumentet var avsett att ersätta alla tidigare fördrag. Det nya förslaget till ”reformfördrag” – ett begrepp som användes av EU-ledarna under deras toppmöte – medför ändringar av EU:s existerande fördrag.

Det portugisiska fördragsutkastet, vars anonyma huvudförfattare heter Jean-Claude Piris, chefsjurist vid EU:s ministerrädssekretariat i Bryssel, utgjorde den formella grunden för medlemsstaternas förhandlingar om det nya fördraget i den regeringskonferens som öppnades i samband med EU:s utrikesministermöte den 23 juli.

Under den halvtimmeslånga öppningsceremonin vid utrikesministermötet talade Portugals utrikesminister Luis Amado, EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso och EU-parlamentets talman Hans-Gert Poettering.

EU-kommissionen hade innan mötet gjort ett formellt yttrande med anledning av den förestående regeringskonferensen i vilket den bland annat menade att den överenskommelse som stats- och regeringscheferna gjorde på junitoppmötet utgör ”en väl balanserad avvägning mellan politisk realism och ambitioner” och kommer att ge EU ”en sund institutionell och politisk grundval”.

EU-parlamentet hade antagit en resolution i vilken det beklagade att konstitutionsförslaget övergivits, till exempel att ”begrepp som skulle ge medborgarna en klar uppfattning om karaktären på unionens akter undviks” [dvs. lagar och ramlagar istället för förordningar och direktiv] och att ”inga symboler som skulle göra det lättare för medborgarna att identifiera sig med Europeiska unionen behålls” [alla symboler som för tanken till en europeisk stat är borta ur texten, till exempel flaggan, nationalhymnen och mottot ”Enade i mångfald”]. Likväl välkomnade EU-parlamentet sammankallandet av regeringskonferensen och uppmanade medlemsstaterna att ”inte frånga de åtaganden som de kommit överens om vid Europeiska rådet”.

Enligt artikel 48 i det gällande EU-fördraget har varje medlemsland rätt att ta upp frågor på EU:s regeringskonferenser. Men den svenska regeringen avsåg uppenbarligen inte driva en enda fråga under konferensen eller ens inhämta riksdagens synpunkter.

Några dagar innan utrikesministermötet i Bryssel diskuterade riksdagens EU-nämnd den stundande fördragskonferensen. Varken EU-minister Cecilia Malmström, utrikesminister Carl Bildt eller någon annan av ministrarna deltog. Vid sammanträdet representerades regeringen av statssekreterare Håkan Jonsson. Regeringskonferensen som ska arbeta fram EU:s nya fördrag var placerad sist på dagordningen, dold under ”Övriga frågor”.

Toppmöten i Lissabon

Under regeringskonferensen träffades medlemsländernas diplomater och unionens fördragsjurister bakom stängda dörrar för att gå igenom och ordna med tekniska och språkliga detaljer i det portugisiska ordförandeskapets fördragsutkast. När det uppstod oklarheter av politisk karaktär inkallades i första hand medlemsstaternas kontaktpersoner, så kallade sherpas, och i andra hand utrikesministrarna. Enigheten om vad man egentligen kom överens om under midsommarnatten var inte så stor som statsminister Fredrik Reinfeldt med flera ville påskina, inte minst fortsatte Polen under hösten att krångla vad gäller beslutsordningen i ministerrådet.

Den 5 oktober offentliggjordes ett utkast till "Fördrag om ändring av Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen" på samtliga officiella EU-språk, däribland svenska [tack för det!].

Ordförandeskapet förelade regeringskonferens-en detta utkast vid utrikesministrarnas möte i Luxemburg den 15 oktober, så att det nu så kallade ändringsfördraget skulle kunna antas vid regeringskonferensen på stats- och regeringschefsnivå när EU-ledarna samlades till informellt toppmöte i Lissabon.

Natten till fredagen den 19 oktober, efter sju timmars segslitna förhandlingar om diverse småsaker, enades stats- och regeringscheferna om ett nytt fördrag för EU.

[14] Mer eller mindre demokrati?

Genom två eftergifter fick man Polen med sig: Efter 2017 kan en minoritet på fem länder få en fråga vilande några månader innan den avgörs. Och det blir en permanent polsk generaladvokat i EU-domstolen. Italien, som var missnöjt med den nya fördelningen av platser i EU-parlamentet, fick ytterligare ett mandat sedan taket för antalet ledamöter höjts från 750 till 751. Bulgarien fick rätt att stava euro "evro" i sitt kyrilliska alfabet. Storbritannien reste invändningar mot ett protokoll som skulle ge EU:s domstol en roll i det mellanstatliga utrikespolitiska samarbetet. Konkret skulle det handla om att övervaka hur personuppgifter lämnas ut till andra länder. Det protokollet försvann ur fördraget. EU-parlamentet ville försäkra sig om att den blivande EU-utrikesministern inte utses utan att parlamentet får ett ord med i laget. En förklaring som till viss del gick parlamentet till mötes stoppades in i den bunt av papper som det nya fördraget utgör.

Fredrik Reinfeldt som chefade för den svenska delegationen hade inte några invändningar. Det hade inte Sverige haft under den tid som gått sedan den tyske förbundskanslern Angela Merkel bestämde sig för att ge EU-konstitutionen en "makeover".

På Luciadagen, den 13 december 2007, undertecknades det nya fördraget formellt av EU-ledarna vid en pompös ceremoni i Lissabon, innan de reste till Bryssel för årets sista toppmöte. Det nya fördraget kallas hädanefter Lissabonfördraget.

Vad skiljer sig från konstitutionen?

Det nya fördragsförslaget skiljer sig från det tidigare konstitutionsförslaget på bland annat dessa punkter:

- ♦ Det ska inte kallas konstitution, utan vara en reformering [ändringar och tillägg] av de nu gällande fördragen som döps om till Fördraget om Europeiska unionen [FEU] med 55 artiklar och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [FEUF] med 358 artiklar. [Sammanlagt består den nya EU-grundlagen av 413 artiklar plus en mängd protokoll och förklaringar.]

- ♦ Alla symboler som för tanken till en europeisk stat är borta ur texten. Paragrafen om unionens symboler som flagga, hymn, nationaldag, valuta och motto stryks. Detta är kosmetiska förändringar eftersom valutan, hymnen, flaggan och firandet av "Europadagen" den 9 maj redan är etablerat. [EU-minister Cecilia Malmström vill nu att EU-flaggan ska hängas upp i riksdagens plenisal. Hon förväntar sig förmodligen att ledamöterna ska bocka och niga varje gång de passerar flaggan.]

- ♦ Texten om att EU-rätten har företräde före nationell rätt har tagits bort, men ersatts med en särskild förklaring om att det redan är etablerad domstolspraxis: "Konferensen erinrar om att fördragen och den rätt som antas av unionen på grundval av fördragen i enlighet med EU-domstolens fasta rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis." Dessutom har regeringskonferensen beslutat

att till fördraget föga ett yttrande från ministerrådets juridiska avdelning från den 22 juni 2007: "Det följer av domstolens rättspraxis att EG-lagstiftningens företrädare är en grundläggande princip inom gemenskapsrätten. [...] Att principen om företräde inte kommer att införas i det framtida fördraget ändrar inte på något vis den gällande principen och domstolens gällande rättspraxis."

- ♦ När det gäller EU:s rättsregler behålls begreppen "förordning" och "direktiv" istället för de mer statsmässiga begreppen "lag" och "ramlag" som konstitutionen innehöll.

- ♦ Förslaget om att EU ska få en utrikesminister finns kvar. Men han eller hon kommer istället att få titeln "Hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken" och kommer att företräda både medlemsländerna och kommissionen gentemot omvärlden. Denna person kommer att förena de uppgifter som i dag delas av EU:s utrikeståldesman Javier Solana och utrikeskommissionären Benita Ferrero-Waldner och därmed få mycket större tyngd och ska vara ordförande för utrikesministrarnas rådsmöten och vice ordförande i EU-kommissionen. Till sitt stöd ska han/hon också ha en egen diplomatisk tjänst [ungefär utrikesdepartement]. EU-utrikesministern ska utses av Europeiska rådet med godkännande av EU-kommissionens ordförande. Om EU-parlamentet avsätter kommissionens ska även EU-utrikesministern avgå.

- ♦ Utrikes- och säkerhetspolitiken ändras i princip i

enlighet med konstitutionsförslaget. Däri fastslås att utrikes- och säkerhetspolitik normalt beslutas enhälligt, men att Europeiska rådet enhälligt kan besluta att beslut ska fattas med kvalificerad majoritet. Det behövs alltså ingen fördragsändring för detta. [Detta är en av de så kallade "passerellerna".] Samtidigt innehåller det nya förslaget en förklaring om att bestämmelserna i fördraget "inte påverkar medlemsstaternas nuvarande ansvar för utformningen och genomförandet av deras utrikespolitik" samt en förklaring som slår fast att bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken "inte ger kommissionen några nya befogenheter att ta initiativ till beslut eller ger Europaparlamentet en utökad roll".

♦ Från och med 2014 kommer ministerrådet att fatta de flesta av sina beslut med så kallad dubbel majoritet. När EU beslutar med dubbel majoritet har varje land en röst var. Grundregeln är att minst 55 procent av länderna [dock minst 15 länder], vilka representerar minst 65 procent av EU:s befolkning krävs för att fatta beslut. En blockerande minoritet ska omfatta minst fyra rådsmedlemmar. Fram till 2017 kan dock ett medlemsland kräva att EU fattar beslut enligt de nuvarande reglerna.

I vissa fall höjs gränsen för det antal medlemsländer som utgör en kvalificerad majoritet till 72 procent av antalet medlemsländer och 65 procent av unionens befolkning. Denna högre gräns gäller när ministerrådet kan fatta beslut på förslag av ett eller flera medlemsländer istället för av kommissionen.

[16] Mer eller mindre demokrati?

Samtidigt ska, på polsk begäran, en minoritet som är mindre än en blockerande minoritet kunna fördröja ett beslut. Mellan den 1 november 2014 och den 31 mars 2017 gäller att om medlemsstater som företräder minst 75 procent av den befolkning eller minst 75 procent av det antal medlemsstater som krävs för en blockerande minoritet uppger att de motsätter ett kvalificerat majoritetsbeslut "ska rådet diskutera frågan" för att "nä en tillfredställande lösning". Från och med den 1 april 2017 gäller detsamma om medlemsstater som företräder minst 55 procent av den befolkning eller minst 55 procent av det antal medlemsstater som krävs för att utgöra en blockerande minoritet.

[Under slutförhandlingarna tvistades om tolkningen av kompromissen. Ska fördröjningen av en omröstning vara i 2 år eller bara 3 månader, fram till nästa EU-toppmöte? De polska förhandlingarna accepterade till slut 3 månader och fick i utbyte att kompromissen sattes på pränt i ett juridiskt bindande protokoll som häftats till det nya fördraget.]

♦ Ordförandeskapet i ministerrådet, som idag roterar var sjätte månad mellan medlemsstaterna enligt ett av rådet bestämt schema, ska delvis ersättas av på förhand utsedda grupper med tre medlemsstater under en period av 18 månader. Trojkorna ska sättas samman "genom jämlik rotation" mellan medlemsstaterna "med hänsyn till deras olikartade karaktär och den geografiska jämvikten inom unionen". Varje medlem i gruppen ska i tur och

ordning vara ordförande i alla rådskonstellationer [förutom utrikesministerrådet] i sex månader. Övriga medlemmar i trojkan ska bistå ordförandelandet ”i alla dess uppgifter på grundval av ett gemensamt program”.

- ♦ En ny artikel införs om de nationella parlamentens roll. [Krav från Holland.] De nationella parlamenten ges något ökade möjligheter att kunna invända mot kommissionens förslag om de anser att ett förslag borde behandlas på nationell nivå istället för av EU. Jämfört med konstitutionsförslaget förlängs den tidsfrist de nationella parlamenten får för att lämna sina yttranden från sex till åtta veckor. Om minst en tredjedel av de nationella parlamenten anser att förslaget strider mot den så kallade subsidiaritetsprincipen måste kommissionen se över förslaget igen. Om förslaget handlar om området frihet, säkerhet och rättvisa räcker det med en fjärdedel av de nationella parlamenten. Efter omprövningen kan förslaget vara oförändrat, ändrat eller ha dragits tillbaka.

Om en majoritet av de nationella parlamenten är emot lagförslaget ser processen något annorlunda ut. Kommissionen ska se över förslaget igen. Efter omprövningen kan förslaget vara oförändrat, ändrat eller ha dragits tillbaka. Om kommissionen väljer att stå fast vid sitt förslag trots ett ”gult kort” från hälften av de nationella parlamenten, kommer ett speciellt förfarande att användas som innebär att både rådet och parlamentet kommer att göra subsidiaritetsbedömningar. Om en majoritet av EU-parlamentet eller 55 procent av rådsmedlemmarna

anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen kommer förslaget att falla.

- ♦ Konstitutionen innehöll EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Stadgan utarbetades av ett tidigare konvent och hade lyfts in i konstitutionen med vissa tillägg om tolkning och tillämpning av stadgan. I Lissabonfördraget har rättighetsstadgan lyfts ut och ersatts med en korshänvisning som ändå gör rättighetsstadgan rättsligt bindande när ett medlemsland tillämpar EU:s lagar och regler. Stadgan ”skall ha samma rättsliga värde som fördragen”. Men precis som tidigare slås det fast att skrivningarna i stadgan inte skapar några nya rättigheter eller principer. [Storbritannien och Polen har ett särskilt undantag från stadgans tillämpning i form av ett protokoll.]

- ♦ Bestämmelserna om ett så kallat fördjupat samarbete [även kallat flexibel integration, typ Schengen] ska ändras i enlighet med konstitutionsförslaget, men med tillägget att det krävs minst nio medlemsstater för att inleda ett närmare samarbete. [Idag krävs det åtta medlemsstater enligt Nicefördraget.]

- ♦ I paragrafen om unionens mål där det står att det ska råda ”fri och icke snedvriden konkurrens” på EU:s inre marknad stryks just dessa ord. [Krav från högerregeringen i Frankrike.] Det slås i stället fast i ett särskilt protokoll. I övrigt sker ingen uppluckring av EU:s marknadsliberala karaktär som finns fastslagen på en rad ställen i fördragets text.

- ♦ När det gäller EU:s rymdpolitik slår det nya fördraget fast att det inte nödvändigtvis måste innebära att medlemsländernas lagar harmoniseras. [Krav från Danmark.]
- ♦ Ny text införs om att EU bara har befogenhet att lagstifta på områden som medlemsländerna har överlåtit. Befogenheter kan tas tillbaka. [Krav från Tjeckien.]
- ♦ En mening läggs till om villkoren för nya medlemmar med en indirekt referens till de så kallade Köpenhamns-kriterierna: ”De villkor för medlemskap som Europeiska rådet enats om skall beaktas.” [Krav från Holland.]
- ♦ På några områden petas nya skrivningar in i fördragstexten. I miljökapitlet slår det nya fördraget fast att klimatfrågor är av särskild vikt. I energikapitlet skrivs det in att medlemsländerna ska visa solidaritet med varandra i försörjningsfrågor. [Krav från Polen.]

Vad är oförändrat från konstitutionen?

Många av nymodigheterna från konstitutionsförslaget finns kvar oförändrade i Lissabonfördraget.

- ♦ Begreppet ”gemenskap” försvinner i alla sammanhang och ersätts med ”unionen”.
- ♦ En permanent ordförande [president] för Europeiska rådet, dvs. stats- och regeringscheferna, som väljs för en period på två och ett halvt år, införs. [Idag leder premiärministern i EU:s ordförandeland unionens arbete. Första halvåret 2008 är det Janez Janša, Slovenien. Vår 2001 var Göran Persson ordförande, eller president

[18] Mer eller mindre demokrati?

som det heter på engelska.] EU-presidenten ska väljas med kvalificerad majoritet, vilket betyder att de stora medlemsländerna får ett mycket stort inflytande över valet. [Samtliga partier i den svenska riksdagen, utom socialdemokraterna, röstade emot detta förslag när det behandlades i riksdagen 2003.] EU-presidentens uppgifter ska vara att förbereda och leda Europeiska rådets verksamhet, rapportera om detta till EU-parlamentet och att representera unionen gentemot andra länder och organisationer och företräda unionen i möten med potentater som George W Bush och Vladimir Putin.

- ♦ Europeiska rådet får dessutom en förstärkt ställning och blir en formell EU-institution vars roll i EU-systemet skrivs in i fördraget. Europeiska rådet ska ge unionen ”de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar”. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördraget, men inte ha någon lagstiftande funktion. Europeiska rådet ska enligt det nya fördraget träffas var tredje månad. Ordföranden kan kalla till extra möte.

Förutom den valde ordföranden ska Europeiska rådet bestå av stats- och regeringscheferna och EU-kommissionens ordförande. EU:s utrikesminister knyts också till arbetet i Europeiska rådet.

- ♦ Om Lissabonfördraget börjar gälla finns det två möjligheter att ändra fördragets regler för beslutsfattande i EU utan att sammankalla en ny regeringskonferens [så

kallade passareller]. Dels kan ministerrådet gå från enhällighet till kvalificerad majoritet, dels kan EU-parlamentet bli medlagstiftande där det tidigare var rådgivande. Sådana ändringar kräver enhällighet i Europeiska rådet och EU-parlamentets samtycke. Om ett av de nationella parlamenten inom sex månader invänder mot att ändra beslutsfattandet ska Europeiska rådet inte anta ändringen.

- ♦ EU-kommissionen blir mindre. Idag finns det en kommissionär från varje medlemsland, totalt 27. Från 2014 begränsas kommissionärerna till två tredjedelar av antalet medlemsländer. Det betyder med nuvarande medlemsantal att den kommission som tillträder 2014 kommer att bestå av 18 ledamöter inklusive ordföranden och utrikesministern. [Europeiska rådet kan dock ändra antalet ledamöter i kommissionen genom ett enhälligt beslut.] Platserna ska rotera ”jämlikt” mellan medlemsländerna. [Det återstår att se hur Tyskland och Frankrike definierar ordet jämlikt. De stora länderna har regelmässigt satt sig på kommissionens tunga portföljer.]

Kommissionens ordförande blir mer och mer statsministerlik. Han utser och fördelar de olika posterna i kommissionen. En ledamot ska avgå om ordföranden begär det. Ordföranden, liksom hela kommissionen kollektivt, ska godkännas av EU-parlamentet.

Makten för EU-kommissionen över politiken i medlemsländerna stärks betydligt på flera områden. Ett exempel på det är att EU-kommissionen kommer att

företräda hela unionen på fler områden i WTO.

- ♦ EU-parlamentet ges ökat inflytande genom att medbeslutandeprocessen [ska enligt Lissabonfördraget i fortsättningen kallas ”det ordinarie lagstiftningsförfarandet”] blir allmän princip på lagstiftningsområdet, genom ökad makt över EU:s budget, samt genom att det tydliggörs i fördraget att parlamentet formellt väljer ordföranden i kommissionen efter nominering av Europeiska rådet. [Idag är det ministerrådet som utser kommissionens ordförande efter godkännande av parlamentet.] Europeiska rådet ska också ta hänsyn till resultatet i valet till EU-parlamentet när det förslår vem som ska vara ordförande för kommissionen. EU-parlamentet får också rätt att höra Europeiska rådet, vilket parlamentet inte har idag. Oavsett hur många länder som är med i EU begränsas antalet parlamentsledamöter till 750. De minsta länderna får rätt till sex platser, de största högst 96.

- ♦ Kvalificerad majoritet [dubbel majoritet] blir huvudregeln vid beslut i ministerrådet. Alla frågor utom några uttalat få ska i fortsättningen beslutas med kvalificerad majoritet. Vetorätten begränsas till ett fåtal områden, främst skattepolitik, utrikes och försvarsfrågor, delar av rättspolitikerna samt vissa delar av socialpolitiken. Alla länder måste i dessa frågor vara överens. Ett enskilt medlemsland kan alltså stoppa ett beslut. Principen om att skattefrågor ska beslutas med enhällighet naggas i kanten genom att beslut om skattebedrägeri och skatte-

flykt tas med majoritetsbeslut.

♦ EU:s militarisering kvarstår i stort sett som i konstitutionsförslaget. Enligt Lissabonfördraget ”kommer” unionens gemensamma försvarspolitik ”att leda till ett gemensamt försvar” [i det nuvarande EU-fördraget står det att den gemensamma försvarspolitiken ”skulle kunna leda till ett gemensamt försvar”.] På ett annat ställe i det nya fördraget skriver man om ”den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar”. Europeiska rådet kan med enhällighet fatta beslut om att inrätta ett gemensamt försvar. Det sker genom att Europeiska rådet rekommenderar medlemsländerna att anta ett sådant beslut nationellt enligt varje lands konstitutionella bestämmelser. Medlemsstaterna förbinder sig att ställa militära styrkor till EU:s förfogande för genomförande av så kallade kris- hanteringsoperationer i länder utanför EU. Skapandet av en förtrupp på det militära området – ”permanent strukturerat samarbete” – institutionaliseras. Det finns en skrivning om att visa respekt för FN-stadgan för att utföra militära aktioner. Men det är EU självt som avgör om det ska krävas FN-mandat eller inte. En krigsmaterielbyrå ska inrättas. Medlemsländerna förbinder sig att ”gradvis förbättra sin militära kapacitet”, i praktiken att upprusta militärt. En solidaritetsklausul införs som innebär att EU med alla tillgängliga medel, inklusive militära resurser från medlemsländerna, ska bistå medlemsländer som har drabbats eller hotas av terrorist-

attacker eller naturkatastrofer. Och om en medlemsstat utsätts för ”ett väpnat angrepp på sitt territorium” är övriga medlemsländer ”skyldiga att ge den stöd med alla till buds stående medel”. Denna ömsesidiga försvars- förpliktelse kan ses som ett första steg till en försvars- allians inom EU.

♦ Det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet kommer att förlora sin mellanstatliga karaktär och bli mer överstatligt. Polissamarbetet och brottsbekämpningen ligger idag i den så kallade tredje pelaren som är mellanstatlig och dit svenska riksdagen i princip inte överlämnat några befogenheter. Hela den strukturen försvinner med Lissabonfördraget. Medlemsländerna förlorar sin vetorätt. Svenska riksdagen överlämnar därmed lagstiftningsmakt på politiskt känsliga områden till EU.

Dagens samarbete mellan medlemsländernas åklagare inom Eurojust ska kunna utvecklas till en europeisk åklagarmyndighet som i samarbete med Europol [EU:s polisbyrå] kan bekämpa brott som skadar EU:s finansiella intressen och grov brottslighet med gränsöverskridande inslag.

Beslut inom området ”frihet, säkerhet och rättvisa” kommer som regel att fattas med kvalificerad majoritet i rådet och EU-parlamentet blir medlagstiftande. Om ett medlemsland är tveksamt till ett förslag inom det straffrättsliga samarbetet kan det dock begära att förslaget lyfts till diskussion i Europeiska rådet. Denna möjlighet att lyfta ett förslag till en högre politiska nivå har kallats

[20] Mer eller mindre demokrati?

”nödbroms”. Då kan Europeiska rådet fatta beslut om att övriga länder kan gå vidare i ett så kallat närmare samarbete.

- ♦ EU:s domstol [EG-domstolen] byter namn till Europeiska unionens domstol och får mer makt. Domstolens behörighet ska gälla fördragens samtliga områden om det inte uttryckligen anges att behörigheten är begränsad. Uttryckliga undantag görs dels för hela den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, dels för området med frihet, säkerhet och rättvisa där domstolen inte ska vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat när dessa åtgärder omfattas av nationell lagstiftning. Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning och skyddet av den inre säkerheten. EU-domstolens makt kommer dessutom att utsträckas till att utveckla och tolka innehållet i den stadga om grundläggande rättigheter som nu görs juridiskt bindande.

- ♦ Ministerrådets sammanträden ska vara offentliga när medlemsstaterna debatterar och stiftar lagar. Rådets möten ska därför delas upp i två delar, en öppen och en slutna del. Ingen lagstiftning får antas i den slutna delen av ett rådsmöte. Det kan ses som ett framsteg, men de flesta beslut i ministerrådet förhandlas som regel fram i ett organ som heter Coreper [där ländernas EU-ambasadorer sitter]. Där är mötena helt slutna. Inte ens riks-

dagen får reda på de instruktioner som går från regeringen till de svenska förhandlarna i Bryssel. Cirka 90 procent av alla lagar i ministerrådet avgörs av tjänstemän i 300 hemliga arbetsgrupper under eller i Coreper. Dessa beslut klubbas bara formellt igenom utan debatt i ministerrådet [så kallade A-punkter]. Det innebär att till exempel finansministrarna kan fatta formellt beslut om A-punkter i frågor som rör miljöområdet. [EU:s direktiv om barnledighet, för att nämna ett konkret fall, antogs av fiskeministrarna!?] I vissa andra ärenden finns det kvar oenighet i några delfrågor [så kallade B-punkter], där kan beslutet om öppenhet i rådet få viss betydelse för att öka insynen och möjligheten att utkräva ansvar av lagstiftarna.

Men samtidigt som arbetet i rådet blir något öppnare flyttas makten. Med det nya fördraget kommer den absoluta merparten av lagarna att beslutas tillsammans av EU-rådet och EU-parlamentet. Då är det en förhandling, en förlikning, mellan råd och parlament som i sista hand avgör hur lagarna ser ut. Denna förhandling är inte offentlig. Så samtidigt som rådets beslut om lagar blir lite mer offentliga så flyttar det mesta av makten över lagarnas utformning till en förhandling som inte är offentlig.

- ♦ Rätten att ta del av handlingar från EU:s institutioner ska omfatta alla institutioner och andra organ enligt Lissabonfördraget. Idag omfattar denna rätt främst parlamentet, ministerrådet och kommissionen.

Men när det gäller öppenheten inom EU och möjligheten att få ut handlingar anser Ulf Öberg, advokat och EU-rättslig expert, att den tar ett steg bakåt med det nya fördraget: ”Osäkerheten är stor om handlingar som kommer in till EU:s institutioner omfattas av öppenhet. I fördraget betonas enbart att det gäller handlingar som kommer från de olika institutionerna.” [LO-tidningen, 12 oktober 2007].

EU:s domstol, centralbanken ECB och investeringsbanken EIB är undantagna från offentlighetsreglerna.

♦ Om Lissabonfördraget börjar gälla finns det två möjligheter att ändra fördragets regler för beslutsfattande i EU utan att sammankalla en ny regeringskonferens. Dels kan ministerrådet gå från enhällighet till kvalificerad majoritet, dels kan parlamentet bli medbeslutande där det tidigare var rådgivande. Sådana ändringar kräver enhällighet i Europeiska rådet och EU-parlamentets samtycke. Om ett av de nationella parlamenten inom sex månader invänder mot att ändra beslutsfattandet ska Europeiska rådet inte anta ändringen. Kvalificerad majoritet får i alla händelser inte införas på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Möjligheten att på detta sätt ändra beslutsfattande kallas ”passareller” [passarell betyder övergångsbro].

♦ EU blir en juridisk person med rätt att underteckna bindande internationella avtal på medlemsländernas vägnar även på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Denna rätt gällde tidigare bara frågor som rör

den inre marknaden. Nu utökas rätten till alla politikområden. EU får därmed möjlighet att agera som en stat i internationella sammanhang.

♦ En EU-finansminister införs. Idag samarbetar euroländernas finansministrar informellt och träffas före det ordinarie finansministermötet i det så kallade eutorådet. En talesman för eutorådet har utsetts [Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker]. Med Lissabonfördraget formaliseras eurogruppen och får konstitutionell status i fördraget. Gruppen ska välja en ordförande på två och ett halvt år – en slags EU-finansminister.

Redan i dag kan eurogruppen fatta beslut som rör euromyntens, sanktioner rörande stabilitetspakten och växelkurspolitik. Nu ska även eurogruppen kunna fastställa gemensamma ståndpunkter som rör eurons roll inom internationella organ. [Precis som i det tidigare konstitutionsförslaget saknar Sverige undantag från att införa euron som valuta. Istället är det enligt Lissabonfördraget de länder som redan infört euron som ska bestämma när Sverige ska anslutas till valutaunionen. Respekt för den svenska EMU-omröstningen? Glöm det, sådant ville inte de svenska förhandlarna besvära med när EU:s framtid skulle avgöras.]

♦ När det gäller samordningen av den ekonomiska politiken får EU-kommissionen och EU-parlamentet en starkare ställning vilket innebär en förstärkt överstatlighet. Kommissionen får utdela varningar till länder som inte anses sköta sina statsfinanser. Detta får endast rådet

[22] Mer eller mindre demokrati?

göra i dag.

- ♦ Målet ”full sysselsättning” skrivs för första gången in i fördragets målparagraf. Men i sysselsättningskapitlet har målet sedan reducerats till ”hög sysselsättning”. Vad menar EU med full sysselsättning? Inom ramen för den så kallade Lissabonstrategin har EU definierat full sysselsättning som 70 procent av arbetskraften i sysselsättning. Att jämföra med Sverige där vi idag har en sysselsättningsgrad på runt 80 procent. Sysselsättningsgraden i EU:s 27 medlemsländer är 63 procent i snitt [55,1 procent för kvinnor]. Än viktigare är att inget ändras i den ekonomiska politik som förs och som har så svårt att öka sysselsättningen. Reglerna för den ekonomiska politiken och valutaunionen har ett överordnat mål, stabila priser. Det innebär att andra mål som sysselsättning och välfärd alltid kommer i andra hand.

- ♦ Även bestämmelserna om förenklat lagstiftningsförfarande bibehålls på det sätt som föreslogs i konstitutionen. Genom Lissabonfördraget införs sålunda ett ordinarie lagstiftningsförfarande och ett särskilt lagstiftningsförfarande, vilket utgör en förenkling mot i dag. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet motsvarar i huvudsak det nuvarande medbeslutandeförfarandet [artikel 251 EG-fördraget]. Huvudregeln i Lissabonfördraget ska vara att lagstiftningsakter antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I vissa fall ska dock det särskilda lagstiftningsförfarandet användas. Detta är emellertid inte ett enhetligt förfarande, utan varierar

beroende på område och regleras i varje särskilt fall.

- ♦ Ett så kallat medborgarinitiativ införs. Förslaget innebär att minst en miljon medborgare med sina namnunderskrifter från ett ännu okänt, dock ”betydande”, antal medlemsstater kan uppmana EU-kommissionen att lägga fram ett förslag som enligt dessa medborgare krävs för att genomföra fördragen. Något krav på att kommissionen ska svara eller lägga fram något förslag finns inte. [De över en miljon namnunderskrifter som samlats in för att stoppa EU-parlamentets flyttcirkus mellan Bryssel och Strasbourg har till exempel inte lett till någonting.]

- ♦ En utträdesparagraf införs. Medlemsstater ges därmed formell möjlighet att lämna EU. Begäran om utträde ska godkännas av EU-ländernas ledare. Annars sker det automatiskt efter två år. I nuvarande fördrag finns inga bestämmelser om ett lands utträde ur EU. Men med stöd av folkrätten kan ett medlemsland kräva förhandlingar, där EU:s medlemsländer kommer överens om ett utträdesavtal för landet. I Lissabonfördraget, liksom i Nicefördraget, står det också att ”Detta fördrag har ingåtts på obegränsad tid”.

Vetorätten i ministerrådet reduceras

Lissabonfördraget innebär att vetorätten avskaffas på 68 olika politikområden [enligt den danske EU-parlamentarikern Jens-Peter Bonde]. Det är det hittills största språnget från enhällighet till majoritetsbeslut som

skett i EU. Områden som enligt det nya fördraget kommer att föras över från enhällighet till majoritetsbeslut är bland andra; social trygghet för arbetstagare, civilrätt och straffrätt, kriminalpolitik, gränskontroll, invandrar-, asyl- och visumfrågor, Europol och EU-åklagaren, strukturfonder och regionalpolitik, kultur, handelspolitik, energi och initiativ från EU:s utrikesminister.

[Adderas Lissabonfördragets 68 nya områden där vetorätten avskaffas till de 24 som försvann med Amsterdamfördraget och de 46 som försvann med Nicefördraget, har vetorätten avskaffats på 138 områden sedan Sverige anslöts till EU.]

I Lissabonfördraget begränsas vetorätten till ett fåtal områden, främst skattepolitik, utrikes- och försvarsfrågor, delar av rättspolitik samt vissa delar av socialpolitiken.

När man på detta sätt går från krav på enhällighet till majoritetsbeslut så godkänner man principen lagar kan stiftas mot enskilda länders vilja. Det spelar ingen roll om så 100 procent av Sveriges riksdag har en annorlunda uppfattning i en fråga, med majoritetsbeslut kan rådet ändå stifta lagar som omedelbart blir giltiga också i Sverige.

På områden där vetorätten finns kvar har man skapat en så kallad passarell som innebär att EU:s stats- och regeringschefer på egen hand [om alla är överens] kan besluta att ta bort kravet på enhällighet utan att formellt

ändra fördraget, vilket hade inneburit beslut i alla nationella parlament. [Fortfarande kan dock ett nationellt parlament stoppa att "passarellen" används om det invänder inom sex månader.]

När fördraget inte behöver ändras i framtiden för att göra EU mer överstatligt kan regeringarna undvika folkomröstningar och att frågan blockeras när den ska behandlas i de nationella parlamenten. I den svenska riksdagen krävs en kvalificerad majoritet, 75 procent av ledamöterna, för att överlåta mer makt åt EU.

Alla övergångar från enhällighet till majoritetsbeslut innebär därmed en överföring av beslutsrätt och en motsvarande begränsning av riksdagens egna möjligheter. När enhällighet krävs kan Sverige stoppa [eller ändra] alla för oss oönskade beslut. Riksdagen behåller då den yttersta makten. När man går över till majoritetsbeslut kan vi alltid bli nedröstade. Inget ansvar kan utkrävas. Folkstyret försvagas.

Minskad röstvikt för småländer

De små medlemsstaternas inflytande i ministerrådet – EU:s lagstiftande församling – reduceras drastiskt med Lissabonfördraget till följd av att det blir en tydligare koppling mellan folkmängd och röststyrka.

Ministerrådet fattar beslut på olika sätt i olika frågor. I vissa frågor ska beslut fattas med enhällighet, vilket innebär att alla medlemsländer måste vara överens. Varje

[24] Mer eller mindre demokrati?

land har då en röst. I andra frågor gäller så kallad kvalificerad majoritet. I fördragen framgår av varje artikel vilka beslut som kräver enhällighet och vilka beslut som kan fattas med kvalificerad majoritet. [När fördragen i undantagsfall inte anger någon beslutsform kan rådet fatta beslut med en majoritet av medlemsländerna.]

När rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet finns det idag 345 röster som är fördelade mellan de 27 medlemsländerna efter deras befolkningsstorlek, men långt ifrån proportionellt. De stora länderna såsom Tyskland har 29 röster, medan de minsta länderna Luxemburg och Malta har 4 respektive 3 röster. Sverige har 10 röster. Gräns för kvalificerad majoritet är 255 röster.

Med Lissabonfördraget ändras reglerna så att för kvalificerad majoritet krävs 55 procent av medlemsländerna och 65 procent av befolkningen [så kallad dubbel majoritet]. Förändringen får dock vänta på att genomföras till 2014-2017 efter polskt motstånd.

Omgörningen av röstreglerna kommer att få stora maktpolitiska konsekvenser. Det finns enorma skillnader i folkmängd mellan medlemsstaterna – Tysklands befolkning är till exempel drygt 206 gånger större än Maltas, Holland har 21 gånger fler invånare än Cypern och Spanien mer än fyra gånger så många invånare som Portugal.

De sex största länderna svarar för drygt 70 procent av

befolkningen. De 12 minsta länderna svarar tillsammans för åtta procent av folkmängden och är tillsammans något större än det minsta av de stora länderna, Polen.

Det nya omröstningssystemet med dubbla majoriteter förstärker kraftigt de stora medlemsstaternas makt genom att ländernas befolkningsstorlek blir avgörande.

Tyskland, som enligt Nicefördraget har 8,4 procent av rösterna i ministerrådet, fördubblar sin röststyrka till 16,7 procent [en ökning med 98,9 procent]. Sverige, som enligt Nicefördraget har 2,9 procent av rösterna, minskar sin röststyrka till 1,8 procent [en minskning med 37 procent]. Tysklands röststyrka blir 9,17 gånger så stor Sveriges [att jämföra med 2,9 gånger enligt Nicefördraget].

För att de mindre länderna inte ska bli helt överkörda måste det alltid vara minst 15 länder bakom ett beslut. [Så länge EU har 27 medlemsländer innebär denna spärr att kravet på medlemsstöd i praktiken motsvarar 55,5 procent av länderna. Men så snart medlemskretsen utökas med ytterligare ett land kommer spärren att sakna betydelse eftersom 15 av 28 motsvarar 53,5 procent.]

De stora staterna får också lättare att blockera beslut som de inte gillar, eftersom deras befolkningsstorlek blir en fördel. Det räcker med 36 procent av befolkningsmakten för att blockera ett beslut och därmed diktera EU-lagstiftningen. Den blockerande minoriteten måste dock bestå av minst 4 länder.

Invånarantalet i EU – bestående av 27 länder – är 493

miljoner [per den 1 januari 2007], varför det krävs 173 miljoner för en blockerande minoritet. Eftersom de fyra största länderna, Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien, har en sammanlagd befolkning på drygt 264 miljoner invånare, motsvarande 53,6 procent av den sammanlagda befolkningen i de 27 länderna, bakom sig, kan det följaktligen aldrig mönstras 65 procent av unionens befolkning emot dem.

Med det nya fördraget sker det en kraftig omfördelning av makt mellan medlemsländerna. Systemet med dubbla majoriteter innebär att Sveriges inflytande reduceras till en niondel av Tysklands i ministerrådet, jämfört med en tredjedel i dag. Därmed är Sverige ett av de länder som förlorar mest inflytande jämfört med dagens situation. Men det tycker statsminister Fredrik Reinfeldt är irrelevant: ”De används ju nästan aldrig i EU-samarbetet. I praktiken röstas det väldigt sällan. Reglerna finns där mer för att skapa ett tryck på länderna att komma överens.” [Dagens Nyheter, 18 oktober 2007]

Reinfeldts påstående är häpnadsväckande. Lissabonfördraget innebär en kraftig förskjutning av makten inom EU från de små till de stora. Maktförskjutningen kommer att få stor inverkan på förhandlingsmönstren. Det finns en klar risk att de stora medlemsländerna helt kommer att dominera beslutsfattandet.

De fyra största länderna [Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien] förfogar tillsammans över drygt 53 procent av folkmängden. Tyskland tillsammans med två

av de övriga tre stora länderna samt ytterligare ett land oavsett storlek [till exempel Luxemburg], kan stoppa ett beslut som 23 länder är för. Med sina 16,7 procent av EU:s befolkning utgör Tyskland självt nästan hälften [47,8 procent] av en blockerande minoritet.

Sveriges förmåga att stoppa beslut i ministerrådet förändras i motsatt riktning; den mer än halveras med Lissabonfördraget. Idag har den svenska regeringen en niondel av röster som krävs för att förhindra ett oönskat beslut, med det nya fördraget kommer vi bara ha en nittiondel.

Lissabonfördraget medför att de stora länderna får ett ökat inflytande på de mindre ländernas bekostnad. Och när det gäller makt och inflytande blir rösterna i ministerrådet ännu viktigare i framtiden, eftersom Lissabonfördraget gör majoritetsbeslut till huvudregel när en EU-lag ska beslutas.

Statsvetarprofessorn Sverker Gustavssons varning för att EU med den nya grundlagen kan komma att ledas av ett ”styrande direktorat”, bestående av de största länderna, bör därför tas på allvar.

Mer makt åt EU-parlamentet

EU parlamentets makt ökar kraftigt med Lissabonfördraget. Valéry Giscard d'Estaing, ordförande för konventet som utarbetade det ursprungliga förslaget till den EU-konstitution som i allt väsentligt finns ompake-

[26] Mer eller mindre demokrati?

terad i det nu aktuella Lissabonfördraget, konstaterade att EU-parlamentet är ”den största vinnaren i vår konstitution”.

EU-parlamentet [eller Europaparlamentet som det officiellt kallas] var från början en maktlös församling sammansatt av parlamentariker från medlemsländerna och hade ingen annan roll än rådgivande. Men sedan 1979 väljs ledamöterna i EU-parlamentet genom direkta val vart femte år i medlemsländerna och med tiden har parlamentet fått mer och mer politiskt inflytande.

När Maastrichtfördraget trädde i kraft [1993] introducerades det kraftfullaste maktinstrumentet EU-parlamentet förfogar över. Det nya förfarandet kallas medbeslutande och innebär att ministrarna i rådet och EU-parlamentet delar lagstiftningsmakten. Lagförslaget kan bara antas om de bägge institutionerna blir överens. Medbeslutandet berörde inledningsvis bara en mindre del av lagstiftningen. Den delen utökades genom Amsterdamfördraget [1999] och Nicefördraget [2003]. Idag gäller parlamentets medbeslutande ett 40-tal områden.

Med Lissabonfördraget utsträcks EU-parlamentet rätt till medbeslutande till 48 nya områden. Däribland centrala delar av EU-politiken som jordbruk, utrikeshandel, juridiskt samarbete, straffrätt, hälsa, turism, bistånd, regionalpolitik, avreglering av vissa sektorer, energi, gränskontroller, invandring, asyl, Europol och en större del av EU:s budget.

Om Lissabonfördraget träder i kraft så omfattar EU-

parlamentets rätt till medbeslutande sammanlagt 86 områden. Det så kallade medbeslutandeförfarandet byter då namn till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det finns också i det nya fördraget fall där parlamentet enbart har rätt att avge yttrande. I dessa fall, där ministerrådet normalt måste vara enigt, kallas beslutsgången för det särskilda lagstiftningsförfarandet. Det finns omkring 30 fall där särskilda lagstiftningsförfarandet används. Utanför parlamentets rätt till medlagstiftande faller särskilt den lagstiftning där ministerrådet fattar beslut med enhällighet, det vill säga där alla medlemsländer har vetorätt. Dit hör framför allt skattefrågor och socialpolitik. Dessutom faller EU:s utrikes- och säkerhetspolitik utanför EU-parlamentet befogenheter. Den sköts även i fortsättningen av medlemsregeringarna på mellanstatliga betingelser.

Med Lissabonfördraget införs det dessutom en möjlighet [passarell] att utöka EU-parlamentets makt utan att sammankalla en ny regeringskonferens. Med enhällighet och efter EU-parlamentets samtycke kan Europeiska rådet besluta att parlamentet ska bli medlagstiftande där det tidigare var rådgivande. [Om ett av de nationella parlamenten inom sex månader invänder mot att ändra beslutsfattandet ska Europeiska rådet inte anta ändringen.]

Det är knepigt att i siffror beräkna vilket inflytande EU-parlamentet kommer att få till följd av Lissabonfördraget. Men enligt Elmar Brok från den kristdemo-

kratiska partigruppen i EU-parlamentet, en av EU-parlamentets tre observatörer under IGC 2007, kommer det ordinarie lagstiftningsförfarandet att gälla i 95 procent av all lagstiftning i EU.

Nästa EU-parlamentet, som väljs i juni 2009, kommer alltså att bli medlagstiftande i nästan alla frågor där EU har befogenhet att lagstifta. Då tas ett jättekiv i en stegvis förvandling av EU-parlamentet från en maktlös diskussionsklubb till en federalt organiserad och mycket inflytelserik [med]lagstiftande församling.

EU-parlamentets ställning har för varje fördragsändring successivt stärkts i förhållande till de andra institutionerna [framför allt ministerrådet och kommissionen] i EU. Innebär det att EU blivit mer demokratiskt? Formellt sett ja. I verkligheten nej.

Det som händer om EU "demokratiseras", dvs. att EU-parlamentet får större lagstiftande befogenheter, är att den nationella demokratin i medlemsstaterna urholkas. När beslut som tidigare har antagits enhälligt i ministerrådet eller bestämts suveränt i de nationella parlamenten överförs till EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande övergår det nationella vetot till EU-parlamentet.

EU-parlamentet kan stoppa en lag [eller tvinga fram en ändring] trots att den godkänns av samtliga länders parlament, något som naturligtvis innebär en principiellt viktig inskränkning av till exempel det svenska parlamentets möjligheter att stifta lagar.

[28] Mer eller mindre demokrati?

Grundlagens [regeringsformen] skrivningar om att "All offentlig makt i Sverige utgår från folket" och att "Riksdagen är folkets främsta företrädare" förvandlas till en museal relik.

Småländer är överrepresenterade

I Nicefördraget finns det inskrivet kvoter för antalet ledamöter vart och ett av de 27 medlemsländerna ska ha i EU-parlamentet. Till exempel ska Tyskland ha 99 platser, Sverige 18 och Luxemburg 6. Efter valet i juni 2004 var antalet ledamöter 732, varav 19 från Sverige. I och med Bulgariens och Rumäniens inträde den 1 januari 2007 har antalet ledamöter tillfälligt utökats till 785 fram till 2009.

Med Lissabonfördraget bestäms antalet platser i parlamentet till 750. De ska fördelas enligt principen om "degressiv proportionalitet", men de minsta länderna får rätt till sex platser och de största högst 96. Enligt fördraget kommer det att åligga EU-parlamentet att komma överens om en rekommendation om hur de 750 parlamentsplatserna ska fördelas mellan medlemsländerna. Beslut ska tas av Europeiska rådet. Vid toppmötet i juni framställde stats- och regeringscheferna en begäran till parlamentet om att senast i oktober lägga fram en rekommendation om hur det totala antalet platser ska fördelas i det parlament som ska väljas 2009. Ett sådant förslag röstades igenom i parlamentet den 11 oktober.

Förslaget innebär att Sverige får 20 representanter i EU-parlamentet. Det är en mer än idag, och två mer än i Nicefördraget. [Det är dock två mindre än de 22 platser som Sveriges tilldelades i medlemskapsavtalet med EU.]

Vid toppmötet i oktober beslöt stats- och regeringscheferna [krav på enhällighet] att anta EU-parlamentets rekommendation med den förändringen att tilldela Italien ytterligare en plats och för att skapa utrymme för denna extraplats inom taket på 750 ledamöter beslöt man att inte räkna parlamentets talman. [Polen, som blir av med tre av sina idag 54 ledamöter, kände sig också fördelad och ville få fler platser. Men så blev inte fallet.]

EU-parlamentet, som fattar de flesta av sina beslut med enkel majoritet, kommer att domineras av de största medlemsländerna. Parlamentet kommer efter valet 2009 att ha 751 medlemmar. Av dessa besätter de sex största länderna [Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien och Polen] tillsammans 421 platser, de övriga 21 länderna således tillsammans 330 varav Sverige 20. En enkel majoritet motsvarar 376 ledamöter.

Detta till trots förblir de små länderna överrepresenterade till följd av principen om degressiv proportionalitet. Syftet är, enligt EU-parlamentet, att "främja ett bredare politiskt spektrum i länder med mindre befolkningstäthet".

Sverige som har 1,8 procent av EU:s befolkning får 2,7 procent av platserna i parlamentet. Tyskland får 12,8 procent av platserna, men har 16,7 procent av befolk-

ningen. Varje svensk EU-parlamentariker [20] kommer att representera 450.000 invånare. Varje tysk EU-parlamentariker [96] kommer att representera 858.000 invånare.

Men principen om degressiv proportionalitet är inte oomstridd. Ingo Friedrich, tysk kristdemokrat i EU-parlamentet, menade i parlamentsdebatten som föregick beslutet om den ovan nämnda rekommendationen, att "ju mindre degressivitet och ju mer proportionalitet, ju mer legitimitet får parlamentet eftersom det bättre motsvarar antalet medborgare". Den tyska opinionen är lite känslig, varnade han och "ett långsiktigt logiskt system behövs".

Kristdemokraten Friedrich har här en poäng: I ett "demokratiserat" EU är det inte särskilt demokratiskt att de stora, i meningen befolkningsrika, länderna är underrepresenterade, dvs. har sämre representation än de mindre medlemsländerna. I ett "demokratiserat" EU är det av demokratiska skäl rimligt att det tyska folket har en likvärdig representation som folken i de övriga medlemsländerna i den europeiska unionen.

Om man skulle fördela platserna i EU-parlamentet proportionellt i förhållande till medlemsländernas befolkningsstorlekar skulle Sverige få 14 ledamöter. Tyskland skulle erhålla 126 ledamöter att jämföra med Lissabonsfördragets 96. De minsta länderna – Luxemburg och Malta – skulle bli helt utan representation [om man inte höjer taket i parlamentet].

Om man utgår från att Luxemburg och Malta skulle

få en parlamentsplats, skulle Tyskland få 206 ledamöter och det totala antalet ledamöter i EU-parlamentet bli 1.213.

Om de minsta länderna skulle få 6 platser, såsom det regleras i Lissabonfördraget, skulle Tyskland få 1.236 platser och EU-parlamentet svälla till 7.278 ledamöter.

Flyttcirkusen ska fortsätta

Som folkpartistisk EU-parlamentariker drev EU-minister Cecilia Malmström en namninsamling mot EU-parlamentets månatliga flyttcirkus mellan Strasbourg och Bryssel och krävde att den socialdemokratiska regeringen skulle driva frågan vid EU-toppmötena.

När hon själv blev minister släppte hon genast flyttfrågan. Den borgerliga regeringen hade chansen att ta upp frågan under den regeringskonferensen som resulterade i Lissabonfördraget, men valde att inte göra det.

I stället har regeringen medverkat till att det till Lissabonfördraget fogats ett speciellt protokoll i vilket det slås fast att EU-parlamentets säte är Strasbourg, där måste minst 12 möten per år hållas [oavsett om arbetsbelastningen kräver så många möten]. Parlamentets utskottsmöten ska däremot hållas i Bryssel. Det innebär att den kostsamma och ineffektiva flytten varje månad av parlamentets verksamhet mellan Bryssel och Strasbourg måste fortsätta. Merkostnaden är omkring två miljarder kronor per år.

[30] Mer eller mindre demokrati?

Extremhögern får inflytande i Sverige

Som en konsekvens av EU:s geografiska expansion i Öst- och Centraleuropa de senaste åren har den europeiska högerextremismen stärkt sin ställning i EU-parlamentet.

Det Storumänska partiet [PRM] är ett av de starkaste högerextrema partierna i Europa. I EU-parlamentet har PRM fem mandat och bildade tillsammans med det bulgariska Attackpartiet och västeuropeiska högerextremister i början av 2007 partigruppen Identitet, Tradition, Suveränitet [ITS]. Tillskottet av de nya extrempartierna från Östeuropa var en förutsättning för att kunna starta partigruppen eftersom det enligt parlamentets regelbok krävs minst 20 ledamöter från minst sex länder.

ITS bestod av 23 högerextrema ledamöter från sju länder. De två största partierna inom ITS var PRM och franska Nationella Fronten. Men där ingick även företrädare för belgiska Vlaams Belang, Österrikiska Frihetspartiet [FPÖ], starkt förknippat med förre partiledaren Jörg Haider, och italienska Lista Mussolini, lett av den italienske diktatorns barnbarn Alessandra Mussolini som har sagt att hon är ”stolt över att vara fascist” och vill förbjuda invandring. ITS bestod dessutom av medlemmar från Storbritannien. Ledare för ITS-gruppen var Bruno Gollnisch, som tillhör det franska Nationella Fronten och har utmärkt sig som en förnek-

are av förintelsen.

Bildandet av en egen grupp innebar inte bara att de främlingsfientliga partierna blev mer organiserade, utan också att de fick ökad talartid, fler platser i utskotten och ökade ekonomiska bidrag från EU.

ITS sprack i slutet av förra året sedan de fem rumänska ledamöterna lämnat gruppen. Avhoppet skedde i protest mot att den italienska medlemmen i gruppen, fascistledaren Alessandra Mussolini, kritiserat invandringen av rumäner till Italien och kallat rumänerna för notoriska förbrytare.

Därmed uppfyller inte ITS inte längre parlamentets krav på att en grupp måste bestå av minst 20 ledamöter.

Men alla högerextrema partier i EU-parlamentet fanns inte samlade i ITS. Italienska Lega Nord deltog till exempel inte. Det sägs att ledaren Umberto Bossi helt enkelt inte tål Nationella Frontens ledare Le Pen. Därför tillhör de istället Union for Europe of the Nations [UEN] tillsammans med italienska Nationella Alliansen, Dansk Folkeparti samt polska och baltiska högerextremister.

Den europeiska extremhöger som har eller med stormsteg närmar sig politiskt inflytande, förenas idag av islamofobi som det allt överordnade ärendet.

I Belgien växer Vlaams Belang på budskapet att "islam är fienden nummer 1 inte bara i Europa, utan till hela den fria världen" och i Storbritannien blir British National Party alltmer rumsrent i takt med att strålen

riktas mot muslimerna. Man kan fortsätta i land efter land. Processen att ena den organiserade islamofobin har nu inletts; i oktober hölls en brett upplagd "kontrajihad-konferens" i Bryssel med representanter från kontinentens flesta hörn. I slutet av januari meddelade BBC att Nationella fronten, Vlaams Belang och österrikiska Frihetspartiet under året kommer att bilda ett nytt paneuropeiskt parti för att bekämpa "islamiseringen". Under parollen "Patrioter från alla europeiska länder. Förena er!" annonseras European Freedom Party.

[Den organiserade islamofobin är oskiljaktigt sammanbunden med den islamofobi som under de senaste åren blivit alltmer comme il faut i de västeuropeiska ländernas styrande skikt. Nicolas Sarkozy, Frankrikes president, förklarade i oktober att islam svårligen låter sig integreras. Det finns "för många muslimer i Europa".]

Den spretiga europeiska högerextremismen är på frammarsch, vilket även avspeglar sig på EU-nivå och därmed också får konsekvenser för Sverige. UEN har idag 44 ledamöter i EU-parlamentet. Med de 23 som tillhörde ITS, har de högerextrema partierna sammanlagt 67 parlamentsledamöter, vilket ska jämföras med de 19 ledamöter som Sverige har. Den europeiska högerextremismens inflytande i EU-parlamentet är alltså mer än tre gånger så stort som Sveriges.

Med Lissabonfördraget kommer EU-parlamentet att få ett avgörande inflytande över det mesta av lagstiftningen i det framtida EU. Den europeiska extremhögern

kommer således att få ett vida större inflytande över de EU-lagar som EU:s ministerråd och EU-parlamentets ska komma överens om, och som sedan gäller i Sverige, än vad de av svenska folket utsedda EU-parlamentarikerna kommer att få.

Sverigedemokraterna kan slänga sig i väggen.

Minskad roll för ordförandelandet

När Sverige hösten 2009 för ett halvår tar över som EU:s ordförandeland kan Fredrik Reinfeldt och Carl Bildt komma att spela mindre roller än vad ett ordförandelands regeringschef respektive utrikesminister brukar göra. Det borde svida för en regering som har den megalomana ambitionen att tillhöra "EU:s kärna".

Enligt Lissabonfördraget ska Europeiska rådet, medlemsländernas stats- och regeringschefer, få en fast heltidsordförande som bland annat ska förbereda och leda unionens toppmöten. Nu är det regeringschefen i ordförandelandet som har de uppgifterna.

EU-ordföranden, på eurokratiska kallad "president", ska leda EU:s toppmöten under 2,5 år, mandatet kan förlängas lika länge men bara en gång. Kring sig ska ordföranden organisera ett sekretariat. Det ska ge kontinuitet i verksamheten i Europeiska rådet, den institution där EU:s politiska inriktning läggs fast och alla viktiga beslut i praktiken avgörs. [Spekulationer är förstås redan ingång om vem som ska få jobbet, och för

närvarande verkar Tony Blair, tidigare brittisk premiärminister, ligga bra till. Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker har också nämnts i sammanhanget.]

Enligt Lissabonfördraget får också ordförandelandets utrikesminister mindre uppgifter när EU får en hög representant för utrikes- och säkerhetsfrågor, som posten som EU-utrikesminister officiellt kallas. Utrikesministern ska vara permanent ordförande i ministerrådet för utrikesfrågor med en egen diplomatisk tjänst [ungefär utrikesdepartement].

Den personen kan dock tillträda först senhösten 2009 eftersom jobbet också innebär att vara kommissionär med ställning som vice ordförande i EU-kommissionen, en kommission som tillträder i november 2009.

Under de första nio månaderna efter Lissabonfördragets ikraftträdande får troligen Javier Solana fortsätta eftersom han redan gör ett liknande jobb för EU som utrikespolitisk "hög företrädare", dock utan de befogenheter och personella resurser som utrikesministern kommer att få. [Enligt tidskriften *Der Spiegel* vill Tysklands regerande kristdemokrater se "en person som Carl Bildt" på posten. Ett annat namn som diskuteras är Italiens utrikesminister Massimo D'Alema.]

Enligt planerna ska fördraget träda i kraft i januari 2009. Ett halvår senare blir Sverige EU:s ordförandeland. Men då kommer alltså redan de två mest synliga och mäktiga posterna att ha ersatts med permanenta

[32] Mer eller mindre demokrati?

innehavare. Det svenska ordförandeskapet kommer därför att reduceras till att leda andra ministermöten och arbetsgruppsmöten av olika slag.

”Det kommer att finnas oerhört litet utrymme att exploatera den här ordföranderollen. Förutsättningarna för att det ska handla om något annat än att lägga upp papper och pennor på konferensbordet är mycket små”, säger Carl Fredrik Bergström, docent i Europarätt. [Svenska Dagbladet, 20 oktober 2007]

Det är ännu en ganska öppen fråga hur mycket makt den nye EU-presidenten och EU-utrikesministern verkligen kommer att få, men de nya posterna medför per definition minskat nationellt inflytande och ökad överstatlighet inom EU.

Trojkor ska leda EU

Medlemsländernas inflytande över unionens dagordning i samband med en ordförandeperiod reduceras också genom att det med Lissabonfördraget blir än tydligare att medlemsländerna ska grupperas i trojkor som tillsammans leder unionen under en period av 18 månader.

Den svenska regeringen för redan förhandlingar med Tjeckien och Frankrike om ett gemensamt 18-månadersprogram. Den svenska regeringen vill under sin tid som EU-ordförande bland annat driva EU:s utvidgning och ett öppnare EU. Två frågor där stormakten Frankrike inte alls har samma åsikt. ”Protektionism får inte bli

ett fult ord i Europa”, sade den franske presidenten Nicolas Sarkozy när han talade i EU-parlamentet i slutet av förra året.

Den svenska regeringen är ivriga förespråkare av frihandel. Fransmännen däremot menar att EU måste kunna sätta upp skyddstullar om andra handelsmakter gör det. Den franske premiärministern Francois Fillon förklarade vid ett möte i Paris med företrädare för regeringarna i Sverige och Tjeckien att Frankrike bland annat vill se till att Europa säkrar sin energiförsörjning, skapar en mer gemensam europeisk immigrationspolitik och skapar ett starkare och mer oberoende europeisk försvar, mindre knutet till försvarsalliansen Nato.

Allra tydligast märks motsättningen i synen på EU:s fortsatta utvidgning av medlemskretsen, i synnerhet i förhållande till Turkiets ambitioner att bli EU-medlem. Sedan drygt trettio år har Turkiet förespeglats en anslutning, sedan åtta år är Turkiet ett kandidatland och sedan två år pågår medlemskapsförhandlingar. Men för närvarande råder dödläge. Inom EU-kretsen bromsas förhandlingarna av Frankrike och Cypern med understöd av länder som Tyskland och Österrike.

Det är svårt att skatta Sveriges möjligheter att vinna inflytande i de pågående förhandlingarna med Tjeckien och Frankrike, men det ligger nog en hel del i vad Fredrik Reinfeldt uttalade i samband med Lissabontoppmötet i oktober: ”När ett stort land vill ha något så får de ofta det.” [EuropaPosten, nr 8 2007]

Reinfeldt bluffar om utvidgningen

Fredrik Reinfeldt förklarade sig efter EU-toppmöte i juni förra året mycket nöjd med resultatet: ”Efter många år av förhandlingar enades EU:s stats- och regeringschefer igår om ett nytt fördrag. Detta måste betraktas som en stor framgång för både EU och Sverige”, skrev han på Svenska Dagbladets debattsida [24 juni 2007].

I förhandlingarna inför och under toppmötet hade Sverige knappt intagit några självständiga positioner utan anpassat sig helt till Angela Merkels strategi att paketera om den omstridda konstitutionen så att den framstår som harmlös för misstroagna väljare, men ändå behålla de väsentliga delarna av innehållet. Att gå stormakten Tyskland till mötes har ansetts viktigare än att företräda svenska intressen. När det har föreslagits ändringar av andelen röster till förmån för de mindre länderna, som Sverige, så har regeringen avvisat sådana förslag och lagt sig platt för de stora länderna. Framför allt Tyskland.

Mot den bakgrunden blir Fredrik Reinfeldts påstående i debattartikel rent patetiskt: ”En tydlig erfarenhet från fördragsdiskussionerna är att vår strävan att tillhöra Europas kärna har stärkt Sveriges möjlighet att påverka i centrala EU-frågor.”

På en punkt fanns dock ett svenskt villkor, som både regeringen och riksdagen stod bakom. De så kallade Köpenhamnskriterierna, som anger vilka krav EU ställer på nya EU-medlemmar, skulle inte få skrivas in i texten.

[34] Mer eller mindre demokrati?

”En särskilt viktig fråga för Sverige under förhandlingarna har varit att värna om den fortsatta utvidgningsprocessen. Det var därför angeläget att det nya fördraget inte tillfördes nya kriterier som skulle kunna användas för att försvåra den fortsatta utvidgningen. [...] På denna punkt stod vi länge ensamma, men lyckades till slut få gehör för vår position”, påstod Fredrik Reinfeldt på Svenska Dagbladets debattsida.

Hollands premiärminister Jan Peter Balkenende var pådrivande för att Köpenhamnskriterierna skulle skrivas in i det nya fördraget. Antagligen för att hans regering är skeptisk till en fortsatt geografisk utvidgning av EU. Framför allt när det gäller Turkiet.

Frankrike och Österrike ville i likhet med Sverige inte ha bindande krav, men av motsatt skäl – om Köpenhamnskriterierna blir bindande kan det bli svårare att senare höja tröskeln för nya medlemmar. De vill heller inte att Turkiet ska bli medlem i EU. [Frankrikes president Nicolas Sarkozy vill få till stånd en utredning om EU:s gränser, som går ut på att stänga dörren till Turkiets ambitioner att bli EU-medlem. Se nedan.]

I princip fick Jan Peter Balkenende som han ville vid midsommartoppmötet. Kompromissen blev en ny text om villkoren för nya medlemmar, som hänvisar till Köpenhamnskriterierna, dock utan att nämna namnet.

I EU-fördragets artikel 49 [Villkor för medlemskap och förfarande för anslutning till unionen] görs följande tillägg: ”De villkor för medlemskap som Europeiska

rådets enats om skall beaktas.”

Varför försöker Fredrik Reinfeldt framställa detta som en seger för den svenska positionen, när det går stick i stäv med det mandat han fått av en enhällig riksdag?

Alla vet att de villkor som åsyftas i den nya texten är Köpenhamnskriterierna. Möjligen med undantag för den svenska förhandlingsdelegationen anförda av statsminister Fredrik Reinfeldt och europaminister Cecilia Malmström. Men de kan ju göra som vanligt – rådfråga sin husbonde i Berlin. Angela Merkel vill i likhet med sina kollegor i Holland, Frankrike och Österrike hålla Turkiet utanför EU. Istället för medlemskap har hon erbjudit ett så kallat ”strategiskt partnerskap”.

Ett av de viktigaste besluten vid EU-toppmötet i Bryssel i december var tillsättandet av en så kallad reflektionsgrupp under ledning av den förre spanske premiärministern Felipe Gonzalez, som fram till juni 2010 ska analysera EU:s långsiktiga utveckling, med en tidshorisont fram till 2030.

Initiativet kommer från Frankrikes president Nicolas Sarkozy. I den franska valrörelsen lovade han att driva frågan om en grupp som har till syfte att ifrågasätta EU:s geografiska utvidgning och då särskilt Turkiets eventuella medlemskap.

Reflektionsgruppen blir dock inte riktigt den grupp som Sarkozy hade tänkt sig. Mandatet till gruppen har avgränsats till ett fåtal tunga frågor som migration, säkerhetspolitik och klimathotet. Frågor som EU:s

institutioner och EU:s gränser faller utanför gruppens mandat. [Gruppen förväntas sätta igång sitt arbete hösten 2008 när Frankrike är ordförandeland i EU. Tidpunkten föreslogs av Tysklands förbundskansler Angela Merkel i syfte att undvika att gruppens arbete påverkar ratifikationsprocessen av Lissabonfördraget.]

I ordförandeskapets slutsatser från toppmötet finns inte något formellt mandat att diskutera utvidgningen, vilket Fredrik Reinfeldt tolkar som en svensk framgång.

Reinfeldt fick vid sin presskonferens i Bryssel frågan om han tycker att reflektionsgruppen behövs: ”Jag är inte säker på att jag helt ärligt kan svara ja på den frågan, men det viktiga var att få bort utvidgningen från gruppens uppdrag. Den utvidgningsvänliga majoriteten fick överhanden och det är bra.”

Nu tycks dock Nicolas Sarkozy tyda EU:s framtidsgrupps uppdrag annorlunda än Sverige och flera andra länder. Efter toppmötet sade han att gruppen visserligen inte ska diskutera Turkiet specifikt, men att det blir oundvikligt att titta på EU:s framtida gränser. ”Någon gång” bör frågan ställas huruvida ”det finns en motsättning mellan integration och utvidgning”, sade Sarkozy. Även Tysklands Angela Merkel förmodade att reflektionsgruppen kommer att diskutera utvidgningen med hänvisning till att gruppens mandat är formulerat i allmänna ordalag.

Sarkozy var också mycket nöjd med valet av ordförande för gruppen, den förre spanske premiärministern

Felipe Gonzalez. Han har enligt spanska medier tidigare sagt att det finns gränser för EU:s utvidgning och att de borde stanna vid Turkiet som skiljer sig alltför mycket från resten av Europa, både socialt och kulturellt.

Tillsättandet av reflektionsgruppen ger en försmak av de kommande årens politiska bataljer inom EU. Allra tydligast märks motsättningarna i synen på EU:s fortsatta utvidgning av medlemskretsen, i synnerhet i förhållande till Turkiets ambitioner att bli EU-medlem.

Ingen egen EU-kommissionär

Medlemsländerna kommer inte längre vara garanterade representation i EU-kommissionen. Antalet ledamöter i kommissionen efter 2014 minskar så att de motsvarar två tredjedelar av antalet medlemsländer. Därefter kommer kommissionärsposterna att rotera "på jämlika villkor" och följaktligen kommer den enskilda medlemsstaten att stå utan egen kommissionär var tredje mandatperiod.

I princip borde det inte göra till eller från när det gäller enskilda medlemsländers inflytande i EU, eftersom kommissionärer ska verka i hela unionens intressen. De företräder alltså inte sina hemländer och får inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller myndighet. Enligt fördraget måste medlemsstaterna respektera ledamöternas oberoende och inte försöka påverka dem. Kommissionen är heller inte ansvarig inför medlemsländernas regeringar utan endast inför unionens

parlament.

Men i praktiken är det naturligtvis så att det har betydelse, både direkt och indirekt. Kommissionärerna agerar i många fall som nationella representanter. Kontakterna mellan den svenska EU-kommissionären Margot Wallström med kabinett och den svenska EU-ambassaden i Bryssel [Sveriges största utlandsbeskickning] är frekventa, och enligt tjänstemän på EU-ambassaden, viktiga för att värna det svenska inflytandet i beredningsstadiet av kommissionens förslag. Notera i sammanhanget att det i princip enbart är kommissionen som har rätt att lägga fram lagförslag i EU.

I praktiken spelar EU-kommissionärerna en viktig informell roll för att deras hemländers perspektiv ska komma fram i systemet. Det var därför som majoriteten i den svenska riksdagen uttalade sig för principen om att varje land ska ha en kommissionär när EU-konventet presenterat sitt konstitutionsförslag.

Att kommissionen minskas till 2/3-delar av länderna kommer också att undergräva legitimiteten i dess beslut. Den svenska kommissionären Margot Wallström har till exempel gått ut och sagt att hon skulle föredra att varje land har en EU-kommissionär. Enligt Wallström har också de farhågor som fanns innan utvidgningen om att en EU-kommission med 27 ledamöter skulle bli för stor för att fungera kommit på skam och arbetet har istället blivit effektivare.

Med Lissabonfördraget kommer Sverige att under

[36] Mer eller mindre demokrati?

vissa tider sakna kommissionär. Beslut som berör Sverige kan då fattas av utomstående utan svensk representation. Det strider mot den svenska regeringsformens första paragraf om att all makt utgår från folket. Endast svenska representanter kan binda Sverige.

Lite patetiskt var därför dåvarande utrikesminister Laila Freivalds kommentar på regeringens hemsida efter EU-toppmötet i juni 2004. Hon sade där att det var viktigt att ”vi fick in regler som säger att de länder som inte har en egen kommissionär garanteras insyn i kommissionens arbete”. Bingo! Vilken förhandlingsframgång! Vi får insyn i förslag som läggs och som påverkar Sverige, men som vi inte kan påverka själva...

Kommissionen får med Lissabonfördraget en tydligare och starkare roll som initiativtagare och verkställare av beslut, och precis som en regering ska kommissionen kunna lagstifta på detaljnivå. Detta icke-valda organ, som Frankrikes president de Gaulle en gång beskrev som ”en konklav av teknokrater, utan land och ansvariga inför ingen” omvandlas nu alltmer till en federal EU-regering med kommissionens ordförande som statsminister.

EU-kommissionens ordförande får också en starkare ställning, och påminner allt mer om en premiärminister. I framtiden kommer kommissionens ordförande att väljas av EU-parlamentet, efter förslag från Europeiska rådet. Rådet ska ta hänsyn till valen till EU-parlamentet och ägna sig åt ”lämpligt samråd” innan de lägger sitt förslag som de ska ta med kvalificerad majoritet. Om rådets

förslag inte godtas av EU-parlamentet ska de lägga fram ett nytt förslag inom en månad. Förändringarna innebär en maktförskjutning till EU-parlamentets sida. Risken är också att kommissionsordföranden i framtiden inte kommer att vara en oavhängig representant med uppdrag att arbeta för EU som helhet, utan istället vara beroende av den politiska majoriteten i EU-parlamentet.

EU tar i och med de här förändringarna ett steg mot att omvandla EU-kommissionen till en europeisk regering.

Stor makt till några få personer

En annan aspekt av maktutövningen som förtjänar att belysas är att personlig makt i hög grad koncentreras till ett fåtal personer, vilka det är svårt att utkräva ansvar av. Europeiska rådet får en heltidsordförande [president] som sitter på två och ett halvt år, med möjlighet att omväljas en gång. Presidenten väljs med kvalificerad majoritet, vilket innebär att de befolkningsmässigt stora länderna har ett mycket stort inflytande över valet.

Därmed förstärks de stora ländernas makt i EU. Det stärker också det överstatliga inslaget i Europeiska rådet, som ursprungligen var tänkt som ett mellanstatligt samarbete, genom att den permanenta presidenten ersätter det roterande ordförandeskapet. Det roterande ordförandeskapet har gett varje land ett inflytande över EU:s agenda och en delaktighet i samarbetet, vilket riskerar

att gå förlorat om en mäktig president leder rådets arbete.

Presidenten får en viktig roll när det gäller att representera EU på den internationella scenen. Inrättandet av posten är ett försök att besvara Henry Kissingers gamla fråga om vem han skulle ringa om han ville "tala med Europa"? Men hur ska presidenten kunna tala för EU:s 27 medlemsländer? Kriget i Irak visar att EU är långt ifrån enigt i viktiga utrikespolitiska frågor. Det kan leda till en situation där länder inte känner sig representerade av en president som har rätten att tala för hela EU.

Detsamma gäller inrättandet av en EU-utrikesminister. Personen får stort inflytande över utrikes- och säkerhetspolitiken genom rätten att förbereda och genomföra åtgärder. Han ska också vara inblandad i EU:s strukturerade militärarbete. På en och samma gång ska han vara vice ordförande i EU-kommissionen, och ordförande för rådet för EU:s utrikesministrar [den så kallade dubbelhatten]. Denna roll innebär en stark maktkoncentration och den kan leda till intressekonflikter. Utrikesministern ska företräda EU inom internationella organisationer och vid internationella konferenser. Bakom kulisserna pågår redan skärmytslingar om den nya europeiska diplomatkår som ska stå till EU-utrikesministerns förfogande. Var ska den sitta, hur ska den finansieras, kommer den att tas över av de stora medlemsländernas utrikesministerier på de små ländernas bekostnad? Målet är att unionen ska tala med en röst i internationella

[38] Mer eller mindre demokrati?

sammanhang – men vems röst blir det?

Vid sidan av dessa två nya ämbeten innebär Lissabonfördraget att Euroländerna ska välja en ordförande för två och ett halvt år som i praktiken blir en slags EU-finansminister. Samtidigt får EU-kommissionens ordförande en starkare ställning. Han ska bestämma över kommissionens uppgifter och organisation. Han utser själv sina kommissionärer [i samförstånd med stat- och regeringscheferna]. Dessa ska också avgå om ordföranden så begär.

Kommissionsordförande som blir alltmer av en EU-premiärminister, EU-president, EU-utrikesminister och EU-finansminister stärker den personliga makten för ett fåtal ledande personer som det blir svårt, för att inte säga omöjligt, för medborgarna att utkräva ansvar av. Dessutom stärks de stora ländernas makt i EU då posterna tillsätts med kvalificerad majoritet. De räknar naturligtvis också med att få besätta dessa poster.

EU-rätt går före nationell rätt

EU-lagarnas företräde framför nationella lagar skrivs indirekt in i fördraget. Tidigare har detta varit en princip som EU-domstolen följt. Det har hävdats att det inte spelar någon roll om man skriver in det i fördraget eller inte, eftersom EU-rätten redan har företräde i praktiken. Det stämmer dock inte helt. Det finns sedan länge en praxis i EU-domstolen om att EU:s lagar står över

medlemsstaternas, men den har aldrig varit fördragsfäst och den har kunnat vägas mot andra omständigheter. EU-domstolen har till exempel hittills accepterat det svenska Systembolaget, trots att det är ganska tveksamt enligt EU-rätten.

När EU-rättens företrädare nu blir fördragsfäst visar den tydligt att EU är en överordnad juridisk enhet, medan medlemsstaterna är underordnade. Som till exempel juristerna Jörgen Hettne och Ulf Öberg påpekat innebär detta att EU-domstolen blir en överordnad författningsdomstol som suveränt avgör både hur fördragen ska tolkas och var gränserna för EU:s rätt går.

Det är stor skillnad på att skriva in unionsrättens företrädare framför den nationella i konstitutionen, jämfört med att låta domstolspraxis gälla som idag, anser Sverker Gustavsson, professor i statskunskap i Uppsala: ”Då blir det juridik av det hela och betydligt tyngre. Det är lättare att ta spjörn om en övergripande allmän princip som den här inte är inskriven i fördraget.”

I svensk grundlag framgår inte att unionsrätten har företrädare. Den ”plattläggningsparagraf” som avvisades i mitten av 90-talet inför Sveriges inträde i EU skrivs istället in bakvägen genom Lissabonfördraget.

Maktdelningen mellan EU och medlemsstaterna blir inte klarare med det nya fördraget. Precis som det i praktiken har varit fallet tidigare görs en uppdelning mellan områden där EU bestämmer hela politiken, har exklusiv befogenhet. På andra områden delas

lagstiftningsmakten mellan unionen och medlemsländerna. Den ”delade befogenheten” innebär att medlemsstaterna får bestämma på den politik som blir över efter att EU har fastlagt sin politik. På andra områden saknar EU rätt att harmonisera lagarna i medlemsländerna, här kallas samarbetet ”stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder”. När det gäller ekonomisk politik och sysselsättning finns särskilda regler om hur besluten ska tas. På mycket få områden slås det fast att EU uttryckligen inte har rätt att lägga sig i den nationella politiken, men det görs när det gäller frågor om egendomsförhållanden och religion.

Efter krav från Tjeckien förs det in en skrivning i den nya fördragstexten om att EU bara har befogenhet att lagstifta på områden som medlemsländerna har överlåtit och att befogenheter kan tas tillbaka, något som dock hittills aldrig skett och som förmodligen inte heller kommer att ske i framtiden.

I Lissabonfördraget finns inte ett enda exempel på att EU:s makt minskar eller begränsas. Istället ges EU mer makt och möjlighet att utöka sin makt på ännu fler områden framöver.

Om överlåtna befogenheter inte räcker, föreslås ministerrådet enhälligt – men utan ratificering av medlemsländernas parlament – ”kunna vidta de åtgärder som behövs”. Bestämmelsen har funnits tidigare och har kallats ”flexibilitetsklausulen” eller ”gummiparagrafen”. Men den har tidigare bara kunnat användas inom den

inre marknaden, det ekonomiska området. [Den lär ha utnyttjats mer än 600 gånger.] Med Lissabonfördraget utsträcks den till att gälla hela den samlade EU-grundlagen. Den enda förändring som görs med Lissabonfördraget jämfört med konstitutionsförslaget är ett tillägg om att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken undantas från flexibilitetsklausulen.

Lissabonfördraget innehåller också flera så kallade passareller [ett franskt ord som betyder gångbro]. Med enhällighet kan Europeiska rådet besluta om att avskaffa vetorätten så att kvalificerad majoritet ska kunna råda på områden där fördraget kräver enhällighet. [Undantag görs för beslut som har "militära eller försvarsmässiga konsekvenser".] Vidare kan Europeiska rådet med enhällighet besluta att rättsakter som enligt fördraget ska antas av ministerrådet enligt något särskilt lagstiftningsförfarande, dvs. utan att EU-parlamentet är medlagstiftare, i fortsättningen istället ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. med EU-parlamentet som medlagstiftare.

Därutöver finns det specifika passareller för utrikes- och säkerhetspolitiken [31.3 FEU], familjerätt [81.3 FEUF], långtidsbudgeten [312.2 FEUF] och fördjupat samarbete [333.1 och 2 FEUF].

De nationella parlamenten har [tack vare Storbritannien] sex månader på sig att lägga in ett veto mot stats- och regeringschefernas försök att utnyttja passarellerna, men om de inte gör det förändras fördraget utan att

[40] Mer eller mindre demokrati?

ändringen måste ratificeras av medlemsstaterna. Det betyder att det blir betydligt lättare att i framtiden flytta mer makt till EU. Passarellerna innebär, precis som i fallet med flexibilitetsklausulen, att EU tillskansar sig vad statsvetarna kallar kompetenskompetens.

Med tanke på det gruppsyck som råder vid EU-ledarnas och ministrarnas möten, med ständigt nya krav på ett mer "effektivt" EU, är det inte en djärv gissning att anta att dessa artiklar kommer att användas frekvent för att gradvis utöka EU:s makt.

Förtrupper kan gå sin egen väg

Under de 30-40 första åren löpte utvecklingen i stort sett parallellt för alla EU-länder. Undantagen för enskilda EU-stater i grundfördragen är mycket få och påverkar knappast helheten. Övergångsregler har ofta beviljats nya medlemsstater, också Sverige, men alltid med betoning av att det inte får bli tal om permanenta avvikelser från EU:s överstatliga regelverk.

En första egentlig spricka i denna enhetlighetsdoktrin uppstod i samband med Maastrichtfördraget. Storbritannien fick rätt ["opt-outs" på brysselska] att helt stå utanför den så kallade sociala dimensionen [även om landet 1997 valde att gå med] och både Storbritannien och Danmark fick reservationer mot medlemskap i EMU:s tredje steg inskrivna i fördragstexten.

Idag ser inte allt samarbete i EU ser likadant ut. I

synnerhet när det gäller bekämpande av terrorism och gränsöverskridande brottslighet förekommer olika former av vad som kallas flexibel integration eller fördjupat samarbete som det heter i Lissabonfördraget.

Ett exempel är det så kallade Prümfördraget som undertecknades den 27 maj 2005. Namnet kommer av att fördraget skrevs under i den tyska staden Prüm, nära gränsen mot Frankrike och Belgien. Fördraget syftar till att stärka samarbetet när det gäller att bekämpa terrorism, gränsöverskridande brottslighet och illegal invandring. Främst handlar det om utbyte av personuppgifter mellan de anslutande ländernas polismyndigheter. Dessa ska bland annat kunna jämföra DNA-prover, fingeravtryck och andra personuppgifter samt fordonsregistreringar för misstänkta personer.

Tyskland, en av fördragsundertecknarna, skulle helst se att alla EU-länder ansluter sig till fördraget. Det tyska inrikesministeriet har låtit förstå att man vill "införliva bestämmelserna i EU:s regelverk". Går inte det, kan man tänka sig att använda möjligheten till så kallat fördjupat samarbete. Den möjligheten finns i EU:s nuvarande fördrag men har hittills aldrig utnyttjats, förutom när det gäller Schengenavtalet som formellt inleddes utanför EU och innan EU:s fördrag innehöll några regler om flexibel integration, men som sedan har lyfts in i EU i form av ett fördjupat samarbete.

För att fördjupat samarbetet ska vara möjligt, krävs enligt gällande fördrag att det omfattar minst åtta länder.

Att bara sju länder – Belgien, Frankrike, Luxemburg, Holland, Spanien, Tyskland och Österrike – har undertecknat Prümfördraget har därför hittills varit ett problem. Sedan Finlands regering i november 2006 till riksdagen överlämnade en proposition om att ansluta sig till fördraget är situationen dock en annan. Även den svenska regeringen är positiv till Prümfördraget. När justitieminister Beatrice Ask [m] diskuterade frågan i radions Studio Ett, gav hon fördraget sitt reservationslösa stöd: "Vi avvisar det inte, definitivt inte."

I en del EU-länder finns dock en betydande oro för att den här formen av samarbete leder till en union i olika hastigheter, vad som ofta brukar kallas ett A- och ett B-lag. Andra menar att ett EU i flera hastigheter redan existerar och att ett utnyttjande av möjligheten till fördjupat samarbete inte nödvändigtvis innebär någon avgörande förändring. "Vi har redan ett Europa i flera hastigheter eftersom Storbritannien [och Irland] står utanför Schengensamarbetet", säger den liberale brittiske EU-parlamentarikern Andrew Duff till European Voice.

Lissabonfördraget öppnar för möjligheten att inleda fördjupat samarbeten inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken. I nuvarande fördrag får fördjupade samarbeten inom utrikes- och säkerhetspolitiken endast inledas för att genomföra en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd. Tröskeln för hur många medlemsländer som måste delta från början höjs från åtta länder till nio länder [i konstitutionsförslaget föreskrevs en

tredjedel av medlemsländerna, vilket så länge EU har 27 medlemsländer är just nio].

Enligt Lissabonfördraget ska ministerrådet med kvalificerad majoritet kunna besluta om särskilda villkor för de länder som ska delta i ett fördjupat samarbete. De medlemsländer som inte deltar från början ska när som helst kunna välja att delta i det fördjupade samarbetet på samma villkor. Innan rådet kan fatta beslut om att vissa länder ska få inleda ett fördjupat samarbete måste det också ha EU-parlamentets godkännande. Om det fördjupade samarbetet gäller området gemensam utrikes- och säkerhetspolitik krävs inget samtycke från EU-parlamentet och beslutsregeln i rådet förblir enhällighet.

Grundtanken är att en grupp länder under vissa villkor ska ha rätt att inom EU:s ram fördjupa integrationen i eurofederal riktning utan att stoppas av veto från de som är tveksamma eller negativa. På så vis skulle det bildas en förtrupp av länder som vill och kan och som, liksom i EMU-projektet, går vidare utan att invänta de som inte vill eller inte kan. Fördjupat samarbete kan ses som en slags politisk "by-pass operation". Den fortsatta utvecklingen mot en alltmer integrerad union ska kunna ske utan nya fördragsändringar.

Fördjupat samarbete kan bli en modell som får ökad anslutning i de ursprungliga EU-staterna. En union förutsätter integration och harmonisering. Och detta är enbart realistiskt om unionens beståndsdelar befinner sig på samma nivå. Genom att införliva nya medlemsstater

[42] Mer eller mindre demokrati?

har EU avlägsnat sig från den homogenitet som utmärkte de sex ursprungliga medlemsstaterna.

Men den är långt ifrån given. Hotet om en förtrupp som marscherar vidare på egen hand kan få till följd att de som riskerar att bli avhängda rättar in sig i ledet. Detta är precis vad som hänt när det gäller Schengen-samarbetet. När väl den "hårda kärnan" av EU-länder ställt de övriga inför fullbordat faktum har fler anslutit sig i efterhand samtidigt som positionerna flyttas fram i EU som helhet.

Nationella parlamenten förlorar

De nationella parlamenten får ingen ökad makt med det nya fördraget, istället förlorar de inflytande på en rad områden med den ökande överstatligheten.

En speciell remissomgång av nya förslag till lagar från EU-kommissionen till de nationella parlamenten utökas visserligen från sex till åtta veckor. Varje medlemsland får två röster. Om det kommer in protester från en tredjedel ska kommissionen ompröva sitt förslag. I rättsliga och inrikes frågor räcker det med en fjärdedel av rösterna. Detta har kallats för "nödbroms". Men kommissionen kan antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det helt. [Se sidan 17.]

Att lagstiftaren ska överväga om ett lagförslag är förenligt med den så kallade subsidiaritetsprincipen är inget nytt – det framgår av det nuvarande EG-fördragets

artikel 5 att denna princip ska tillämpas. Inte heller är det nytt att de nationella parlamenten kan framföra sina synpunkter till EU-institutionerna.

Det nya – i förhållande till nu gällande fördrag – är endast att lagstiftaren ska beakta de nationella parlamentens argument avseende subsidiaritetsfrågan, och att kommissionen på den punkten kan behöva motivera sina förslag bättre. Däremot innebär det i praktiken inte någon ökad möjlighet för den svenska riksdagen att påverka EU-institutionernas beslut.

Förre talmannen Björn von Sydow [s] föreslog i en artikel [Dagens Nyheter, 17 april 2007] att Sverige borde kräva motvikter mot kommissionens överstatliga reglering genom att en fjärdedel av de 27 ländernas nationella parlament ska kunna stoppa initiativ från kommissionen.

Av rapporteringen från toppmötet i juni 2007 framgår att Sverige tillhörde de länder som motsatte sig ett förslag från Holland om att ge de nationella parlamenten verklig makt över kommissionens förslag till nya EU-lagstiftning.

Den förhärskande uppfattningen inom EU är att de nationella parlamenten ska ha en roll inom unionen, men att denna roll inte ska få innebära att de kan hindra, eller direkt delta i, beslut om rättsakter.

De nationella parlamentens roll i unionens beslutsprocess är med andra ord att agera statister. Det finns sammanlagt omkring 10.000 folkvalda parlamentariker i

de 27 EU-länderna. Deras möjligheter att påverka lagstiftningen är försumbar, samtidigt blir de till händer och fötter bakbundna av de lagar unionen stiftar.

I praktiken är de nationella demokratierna den stora förloraren på Lissabonfördraget. Nationell rätt blir underordnad EU-rätten mycket mer tydligt än tidigare och en massiv överföring av makt från de nationella parlamenten till EU:s institutioner blir verklighet om förslaget går igenom.

Enligt Jens-Peter Bonde, EU-parlamentariker från Danmark, innebär det nya fördraget att EU får 105 nya kompetenser. Lissabonfördraget är, enligt Bonde, den hitintills mest omfattande fördragsändring som gjorts inom EU. Dels handlar det om att EU får flera nya befogenhetsområden, dels handlar det om att man i många fall övergår från enhälligt beslutsfattande i ministerrådet till beslutsfattande genom kvalificerad majoritet, vilket innebär att enskilda medlemsländer kan komma att köras över.

Varje överlåtelse av kompetens till unionen urholkar demokratin på nationell nivå. Riksdagen eller regeringen kan inte, för att ta ett ständigt aktuellt exempel, annat än marginellt besluta om inskränkningar i den fria rörligheten för kapital, varor, tjänster och arbete. Här gäller EU-fördragen som en sorts grundlag som är praktiskt taget omöjlig att ändra. Men inte nog med det: just genom dessa friheters grundläggande betydelse för EU ifrågasätts nationella institutioner eller stödformer som

har sociala eller kulturella syften, som till exempel den svenska alkohol- eller kulturpolitiken.

Lissabonfördraget medför att än mer makt flyttas från den folkvalda svenska riksdagen till EU:s överstatliga institutioner. Redan idag har EU stor makt över Sverige. Hur mycket är svårt att kvantifiera. Men ett exempel är att Stefan Lorentzson, som är chef för Volvos lobbykontor i Bryssel, menar att 70 procent av besluten i Bryssel påverkar svensk industri. [Riksdag & Departement, nr 23/2007]

Ett annat exempel är att tre danska forskare, som alla är EU-anhängare, för några år sedan uttalade sig i Jyllandsposten om EU-rättens inflytande på nationalstatens bekostnad. De bekräftar att omkring 80 procent av det danska folketingets beslut baseras på olika EU-direktiv.

Ett tredje exempel är att den förra tyske presidenten Roman Herzog har ifrågasatt om Tyskland längre kan kalla sig för en parlamentarisk demokrati då mer än 80 procent av de lagar som införs i Tyskland kommer från EU. [Welt am Sonntag, 14 januari 2007]

Lissabonfördraget innebär både en utvidgning av EU:s makt att stifta lagar oberoende av svenska folkets vilja och en ökning av unionens makt att begränsa vår egen riksdags möjlighet att stifta lagar. Mera makt åt Bryssel; det är den nya EU-grundlagen i ett nötskal.

En sådan maktförskjutning innebär en allvarlig inskränkning av öppningsorden i vår grundlag. Där står att

[44] Mer eller mindre demokrati?

”All offentlig makt utgår från folket”. Skulle Lissabonfördraget antas blir detta än mer bara tomma ord. En stor del av makten i Sverige skulle då utgå från Bryssel och kunna genomdrivas utan beaktande av svenska folkets mening.

Inga nya rättigheter för löntagarna

Socialdemokratiska EU-kramare [typ Jan Andersson, EU-parlamentariker] påstår att Lissabonfördraget med den bifogade rättighetsstadgan är ett framsteg för arbetstagarnas rättigheter. Det är nonsens.

För det första; ett skriftligt svar på en fråga som vänsterpartiets EU-parlamentariker Eva-Britt Svensson ställt till EU-kommissionen visar att stadgan inte ändrar någonting i sak. Det står i svaret att förhållandet mellan grundläggande rättigheter och den inre rörligheten på den inre marknaden inte på något sätt kommer att påverkas av att stadgan görs juridiskt bindande. Än mer klagörande är att svaret var skrivet av den svenska EU-kommissionären Margot Wallström. Lissabonfördraget innebär alltså status quo; marknadens fria rörlighet förblir grunden för unionen, löntagare får inga nya rättigheter till följd av EU:s nya grundlag.

För det andra; rättighetsstadgan tillämpas redan idag av EU:s institutioner. I ett svar till den danske EU-parlamentarikern Jens-Peter Bonde den 6 oktober 2006, upplyste EU-kommissionens ordförande, José Manuel

Barroso, att stadgan redan använts 117 gånger vid antagande av rättsakter i EU.

För det tredje; att stadgan blir bindande har i detta avseende ingen större betydelse för EU:s domstol i Luxemburg eftersom den redan tillämpar motsvarande rättighetsskydd i sin rättspraxis. I den nyligen avkunnade Vaxholmsdomen slår EU-domstolen slår fast att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder är en grundläggande rättighet i EU-rätten, som dock kan underkastas vissa begränsningar. EU-domstolen konstaterar att de svenska fackens blockad var ett hinder för friheten att erbjuda tjänster på EU:s inre marknad. Vidare slår domstolen fast att den så kallade Lex Britannia, som ger svenska fackföreningar rätten att ta till stridsåtgärder för att kunna kräva ett svenskt kollektivavtal med utländska arbetsgivare, är diskriminerande.

Om detta ska vara den stora fackliga segern i den nya fördragstexten så säger det ganska mycket om hur lite Lissabonfördraget egentligen har att erbjuda Sveriges löntagare.

Syftet med rättighetsstadgan är att åstadkomma en ökad federalisering av EU, samt att stärka den politiska legitimiteten för unionen mot en framtida statsbildning. Den här typen av rättighetskataloger är vanliga i förbundsstater, där det också i regel finns författningsdomstolar som överprövar beslut fattade av demokratiska församlingar.

Tyskland – och andra medlemsländer som strävar efter

ett mer federalt organiserat EU – har under lång tid verkat för att komplettera EU:s grundfördrag med en för medlemsstaterna bindande rättighetskatalog. Det är lätt att förstå varför. Ingenting skulle stärka medborgarnas känsla av tillhörighet till en gemensam europeisk union som känslan av att det är EU som står som garanten för deras grundläggande fri- och rättigheter. Och ingenting skulle vara lika förödande för nationalstaternas identitet och betydelse.

EU:s rättighetsstadga utarbetades av ett tidigare konvent och antogs av Europeiska rådet i Nice i december 2000 som en politisk avsiktsförklaring. Sverige, med Göran Persson som statsminister, och andra ickefederalistiska EU-länder såsom Storbritannien och Danmark motsatte sig att rättighetsstadgan skulle fördragsfästas.

I ett tal i oktober 2000 tog Göran Persson tydligt avstånd från visionen av ett mer federalt EU: "En europeisk federation med president och regering och regelrätt konstitution skulle förvisso underlätta utkrävandet av ansvar, men priset skulle bli högt. Avståndet skulle öka mellan väljare och valda." Likväl gick Göran Persson några år senare med på att skriva in rättighetsstadgan i EU-konstitutionen. Varför? Det kan nog inte ens ordförande Persson själv ge ett begripligt svar på.

Hursomhelst. Konstitutionen stötte på patrull i Frankrike och Holland. Vid EU-toppmötet i juni förra året beslöts därför att rättighetsstadgan inte ska ingå i Lissabonfördraget, men häftas till det nya fördraget

genom en hänvisning till en bilaga.

Poängen är att stadgan därmed blir juridiskt bindande, vilket är nytt. Å andra sidan sägs att stadgan enbart riktar sig till EU:s institutioner, och till medlemsländerna när dessa tillämpar unionsrätten. Det sägs också att stadgan inte ska medföra någon ny befogenhet för unionen. Dessutom är stadgan ganska luddig. Till exempel hänvisas i olika artiklar både till unionsrätten och nationella lagar och praxis.

Men i och med att stadgan blir juridiskt bindande ökar dess betydelse för tillämpningen av EU-rätten i medlemsländerna. EU-domstolen i Luxemburg får avgörande makt eftersom den är överordnad nationella grundlagar och internationella konventioner. Länderna kan begära förhandsbesked av EU-domstolen för att den ska tolka innebörden i stadgan.

Det öppnar också för att EU-domstolen på det sättet bakvägen kan pröva frågor på områden där EU:s kompetens är begränsad och till och med utesluten. Den metoden har tidigare utnyttjats av juristerna i Luxemburg. Det gäller på till exempel skatteområdet. Där har den fria rörligheten för den inre marknaden överordnats medlemmarnas självbestämmanderätt.

Grundlagsfäst moderatpolitik

Det heter ofta att EU-samarbetet ger oss möjlighet att hantera frågor som inte kan beslutas nationellt. Miljö-

[46] Mer eller mindre demokrati?

frågorna ges som exempel. Men vad man egentligen oftast menar är att det är politiskt fördelaktigt att flytta bort frågor från den demokratiska hemmaplanen till EU. Regeringar och partier undviker därmed det nationella politiska ansvaret. De kan också kosta på sig att kritisera EU-beslut även om de själva tidigare stött dem. Eller såsom arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin ”beklaga” att EU-domstolens avgörande i Vaxholmsfallet ”tvingar” regering och riksdag att förändra den svenska modellen på arbetsmarknaden. I viss mening kan man säga att försvagningen av den nationella demokratin är önskad. Men frågan är: hur långt är man beredd att gå i försvagningen av folkstyret?

Bland de politiska partierna är det moderaterna som har varit och alltjämt är de tydligaste förespråkarna för EU. Det är ingen slump. För moderaterna finns det klara politiska vinster med EU-projektet. Det ger ju möjlighet att en gång för alla grundlagsfästa de principer för den ekonomiska politiken som de sedan länge förordat på hemmaplan.

För det första innebär EU-anslutningen en makt-förskjutning inom det svenska samhället. Marknaden ökar sitt inflytande över fördelning och utveckling, och den politiska – eller demokratiska – styrningen minskar i motsvarande grad.

För det andra underlättar och påskyndar EU-medlemskapet välfärdsavrustningen och den allmänna nyliberaliseringen av det svenska samhället.

EU-fördragen anger inte enbart reglerna för hur beslut ska fattas, utan låser fast den ekonomiska politikens innehåll. Sverige blir fördragsmässigt förhindrat att föra en politik för full sysselsättning, utbyggnad av den offentliga sektorn och förstärkande av det sociala skyddet. Det är som om riksdagen skulle besluta att skriva in moderata samlingspartiets ekonomiska politik i den svenska grundlagen!

Moderaterna och Svenskt Näringsliv räknar med att EU kommer att tvinga fram önskvärda eller ”nödvändiga” avregleringar av arbetsrätten, decentralisering av lönebildningen och försvaga löntagarna fackliga organisationer. Alltså, allt det som den politiska högern inte klarat av med demokratiska metoder.

Lissabonfördraget bekräftar hur marknadsliberalt EU är. Kapitalets fria rörlighet är grundlagsfäst, ingen Tobinskatt där inte. EU ska anta nya direktiv om att avreglera tjänstesektorn. I en särskild artikel lovar dessutom medlemsländerna underdånigt att avreglera tjänsterna mer än vad EU beslutar om. Den inre marknaden är i orubbat bo, rätten för företagen att sälja sina varor ska även i framtiden vara en viktigare prioritering än löntagarnas rättigheter eller hårda miljökrav på varor.

Även i avsnittet om den ekonomiska politiken härskar det gamla högertänkandet. Prisstabilitet överordnas i praktiken andra hänsyn som sysselsättning och välfärd. Direktörerna i centralbanken är strängt förbjudna att lyssna på folkvalda.

Lissabonfördraget kommer att bli ett redskap för dem som vill bedriva en marknadsliberal politik där företagens rättigheter kommer främst och där avregleringar och privatiseringar skyndas på. Alternativ politik som att slå vakt om socialt motiverade offentliga monopol eller utveckling av nya tjänster inom den offentliga sektorn försvåras eller motarbetas i det nya fördraget.

Det finns ingen nationell grundlag i världen som på ett så absolut sätt utesluter alternativ politisk och ekonomisk utveckling. En grundlag ska skriva fast den institutionella ramen för ett samhälles beslutsfattande, inte vilken politik som skall gälla.

För moderaterna och direktörerna i Svenskt Näringsliv ligger en del av lockelsen med EU i att unionen låser oss vid en mer marknadsliberal politik. Också socialdemokratin anser uppenbarligen att det finns fördelar att vinna med att lyfta bort viktiga delar av den ekonomiska politiken från demokratins räckvidd och att en expertstyrd samhällsutveckling på olika områden är att föredra. Men från en demokratisk synpunkt är det oacceptabelt att politikens innehåll låses fast i ett fördrag som har grundlagskaraktär så att den sedan inte kan ändras av väljarna.

Därtill kommer att åtskilligt av EU:s maktutövning utövas via experter och jurister som inte är politiskt ansvariga för någon. Systemet innebär att många frågor som i grunden är politiska avgörs av jurister, domstolar och expertorgan inom EU. Det är ett expert- och

juriststyre av det slag vi hittills försökt undvika i den svenska demokratin. EU-domstolen fattar till exempel beslut om hur långt marknadens makt ska sträcka sig eller hur omfattande strejkrätten får vara.

Embryo till ett europeiskt FBI

I Maastrichtfördraget omfattade samarbetet i EU:s så kallade tredje pelare asylpolitik, gränskontroller och vissa andra invandringspolitiska frågor, kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, tullsamarbete och polis-samarbete. Amsterdamfördraget innebar att flera samarbetsområden flyttats till första pelaren, dvs. blev överstatliga. Det gällde samarbete om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor.

Till skillnad från EU:s första pelare, är samarbetet inom tredje pelaren mellanstatligt. Det innebär att medlemsländerna i princip behåller sin självbestämmanderätt. Besluten tas med enhällighet. Kvar i tredje pelaren är polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete. Konkret rör det sig särskilt om ett utbyggt samarbete inom Europol [se nedan] och om en samordning av medlemsländernas straffrättsliga lagstiftning, främst inom de områden som rör organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel.

Med Lissabonfördraget avskaffas den tredje pelaren

och EU:s polissamarbete och straffrättsligt samarbete blir överstatligt. Dessa frågor förs över till Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt under rubriken "Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa" som dessutom innefattar politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, samt civilrättsligt samarbete. Majoritetsbeslut blir det normala.

Redan i det nuvarande fördraget har man den möjligheten, förutsatt att alla medlemsländer är överens. Med majoritetsbeslut och slopad vetorätt kan ett enskilt land inte sätta sig på tvären.

EU får med Lissabonfördraget mer kompetens på rättsliga området. Här några exempel:

- ♦ Europeiska rådet, i stället för som nu justitieministerrarna, ska utarbeta program och riktlinjer på "området med frihet, säkerhet och rättvisa".
- ♦ En ständig kommitté av tjänstemän inrättas för att samordna det operativa arbetet för den inre säkerheten. Denna kommitté knyts också till arbetet mot terrorismen i enlighet med det nya fördragets solidaritetsklausul.
- ♦ EU:s domstol får behörighet att döma på det rättsliga området, något som kan få stora konsekvenser för rättspraxis i nationella domstolar.
- ♦ EU ska utforma en politik med syftet att "säkerställa kontroll av personer" och "effektiv övervakning" av de yttre gränserna, samt stegvis införa ett "integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna".

De medlemsstater som har gränser mot länder som

[48] Mer eller mindre demokrati?

inte är medlemmar i EU fungerar som murar mot omvärlden, eftersom de ansvarar för att kontrollera att inga oönskade personer tar sig in i unionen. Till sin hjälp har de EU:s gränsbevakningsbyrå Frontex som startade sin verksamhet den 1 maj 2005. Byrån är placerad i Warszawa i Polen och har till uppgift att bland annat samordna det operativa gränskontroll-samarbetet och bistå medlemsländerna med teknisk och operativ hjälp i särskilda situationer.

53.000 personer hindrades, enligt EU-kommissionären Franco Frattini, från att komma in i EU genom Frontex ingripanden under åren 2006 och 2007. Under de båda åren ingick alla medlemsstater någon gång i något av Frontex projekt, som genomförts både till sjöss och vid landbaserade gränskontroller.

♦ Europol, den europeiska polisbyrån som har sitt säte i Haag, är en del av det polissamarbetet som EU:s medlemsländer beslutade om vid förhandlingarna om Maastrichtfördraget. EU:s medlemsländer inrättade Europol genom en konvention inom ramen för EU:s tredje pelare som trädde i kraft först den 1 juli 1999 efter att medlemsländernas parlament ratificerat den. Europol har enligt gällande bestämmelser inga myndighetsbefogenheter, utan kan betecknas som ett slags europeiskt skrivbords-FBI. Europol som i dag är reglerat med en mellanstatlig konvention blir med det nya fördraget överstatligt. Europol får rätt att efterforska och genomföra operativa aktioner i medlemsländerna, men tvångs-

ingripanden ska avgöras av nationella myndigheter.

Polissamarbete av operativt slag mellan medlemsstaterna beslutas med enhällighet men när det gäller utväxling av material, utbildning av personal, upplysningar med mera tas besluten med kvalificerad majoritet. Ministerrådet ska med enhällighet fastställa på vilka villkor och inom vilka gränser medlemsländernas polismyndigheter får ingripa på andra medlemsländer territorium. [I Europolsamarbetet finns åtminstone ett embryo till en fristående, federal polisstyrka med operationella uppgifter i hela EU, ungefär som USA:s federala polis FBI.]

♦ EU:s åklagarsamarbete, Eurojust, är ett organ för straffrättsligt samarbete mellan EU-länderna. Eurojust har till uppgift att underlätta och förbättra samordningen av brottsutredningar och åtal som rör flera medlemsländer. Eurojust består av 27 nationella medlemmar, en från varje EU-medlemsland, som är åklagare, domare eller polistjänstemän med motsvarande behörighet. Eurojust kan uppmana ett eller flera medlemsländer att göra en utredning eller väcka åtal i ett ärende, och kan även uppmana andra medlemsländer att inte vidta sådana åtgärder i ett ärende. Enheten kan även anmoda medlemsländerna att inrätta gemensamma utredningsgrupper, och på andra sätt bidra till samordningen mellan medlemsländerna.

Med Lissabonfördraget får Eurojust möjlighet att inleda brottutredningar i medlemsländerna. Det klagas

också att Eurojust är grunden för en framtida europeisk åklagarmyndighet, som ska ”utreda, lagföra och väcka åtal” mot personer om brott som påverkar flera medlemsländer.

Beslutet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet ska tas med enhällighet av medlemsstaterna och med godkännande av EU-parlamentet men någon ändring i fördraget kommer inte att behövas. Om enhällighet inte kan uppnås, får en grupp om minst nio medlemsstater gå vidare i ett så kallat fördjupat samarbete.

- ♦ Straffrätten blir överstatlig och EU kan börja fastställa minimistraff för olika brott, vilket innebär ett steg mot att man harmoniserar EU-ländernas strafflagstiftning. För särskilt allvarliga brott med gränsöverskridande inslag ska rådet med kvalificerad majoritet och tillsammans med parlamentet besluta om minimiregler om straffbarhet och påföljder.

Det gäller för följande brottslighet: terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig [finns det laglig?] narkotikahandel, olaglig vapenhandel, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Denna lista kan utökas med andra områden av brottslighet, med enhälligt beslut i ministerrådet och efter godkännande av EU-parlamentet.

Vidare föreslås ömsesidigt erkännande av straffrättsliga domar och avgöranden. Samt att rådet och parlamentet kan ”föreskriva åtgärder” när det gäller att ”förebygga

brottslighet”.

- ♦ Också över civilrätten ökar EU:s inflytande, även om vetorätten finns kvar när det gäller familjerätt.

- ♦ I avsnitten om flyktingpolitiken har begreppet ”minimormer” konsekvent strukits. Möjligheten för enskilda länder att föra en mer generös flyktingpolitik slopas därmed.

Fortfarande finns det vissa begränsningar vad gäller överstatligheten på ”området med frihet, säkerhet och rättvisa”: För det första består kravet på enhällighet i vissa fall. För det andra kombineras majoritetsbeslut med en slags ”nödbroms”, som gör att ett enskilt land kan lyfta en fråga till Europeiska rådet om nationella intressen står på spel. Där gäller enhällighet. Om stats- och regeringscheferna inte kan komma överens, kan ett begränsat antal länder släppas iväg i ett fördjupat samarbete. De kan bestämma att sinsemellan fatta majoritetsbeslut. För det tredje ska EU-domstolen till exempel inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat när dessa åtgärder omfattas av nationell lagstiftning.

Hela detta avsnitt med EU som överstat inom civilrätt, straffrätt, åklagarväsende och polis kan få följdverkningar som riskerar att undergräva demokrati och rättsväsende i de enskilda medlemsländerna. Riksåklagaren ansåg att förslaget till EU-konstitution, som i stort sett var identiskt med det nu aktuella Lissabonfördraget, kunde

[50] Mer eller mindre demokrati?

strida mot den svenska grundlagen om Sverige tvingas ”ge upp en del av de grundläggande principer som gäller inom den svenska straff- och straffprocessrätten.”
[Svenska Dagbladet, 4 september 2003]

Slutet för den militära alliansfriheten

En av de största förändringarna i Lissabonfördraget görs på försvarsområdet. EU har ett militärt samarbete sedan flera år. Utvecklingen har skett i rasande fart. Det började med Maastrichtfördraget med antagandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och har sedan successivt lett fram till gemensamma militära styrkor [ERRF och European Battle Groups] som ska kunna sättas in i andra delar av världen och en militärbyråkratisk apparat i ministerrådets byggnader i Bryssel, till exempel kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik [KUSP], militära kommittén [EUMC] och militära staben [EUMS]. EUMC är EU:s högsta militära organ och är sammansatt av medlemslänternas överbefälhavare, ofta företrädare av sina representanter som är stationerade vid respektive medlemslands ständiga representation i Bryssel.

European Rapid Reaction Force [ERRF] är en transnationell militär styrka som leds av EU. Beslut om denna styrka togs vid toppmötet i Helsingfors 1999 och ambitionen är att kunna sända 60.000 militärer till ett krisområde inom 60 dagar och kunna stanna ett år. Varje

enhet ska bestå av 1.500 soldater, dvs. som ett regemente. Medlemsländerna anger hur många trupper, vapen och vilken utrustning som de kan bidra med. Dessa sammanställs i en så kallad styrkekatalog. Målet var att denna snabbinsatsstyrka skulle vara tillgänglig från och med år 2003, men ännu har man inte nått dit.

European Battle Groups [europeiska stridsgrupper] är en annan del av EU:s militära resurser. Till skillnad från ERRF handlar detta om stående trupper. Förslaget om att inrätta stridsgrupper kom upp under ett toppmöte mellan Frankrike och Storbritannien år 2003. I förslaget till EU-konstitution som undertecknades i juni 2004 föreslogs permanent strukturerat samarbete som avser militära stridsgrupper. I ett protokoll preciserades förslaget. Fem månader senare deklarerade EU:s försvarsministrar i London att de var redo att ställa upp med sammanlagt 13 stridsgrupper. Varje stridsgrupp ska kunna rycka ut med tio dagars varsel och vara på plats inom 15 dagar. Den måste kunna verka i åtminstone 30 dagar, vilket kan utökas till 120 dagar med rotation.

Större medlemsländer ska kunna bidra med egna stridsgrupper medan mindre stater kan bilda gemensamma grupper. Stridsgrupperna ska två och två vara beredda under ett halvår att rycka ut. Det finns en nordisk stridsgrupp [Nordic Battle Group] som leds av Sverige med bidrag från Estland, Norge och Finland. Styrkan, till vilken Sverige bidrar med cirka 2.300 soldater, står stridsberedd sedan årsskiftet. I den militära

ledningen för den nordiska gruppen ingår Storbritannien.

Med Lissabonfördraget konstitutionaliseras EU:s militära utveckling. Dessutom går man betydligt längre. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ”kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta”. Därefter ska Europeiska rådet ”rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser” [27.b FEU]. Det är klartext. Det innebär att alla medlemsstater, inklusive de militärt alliansfria staterna, som Irland, Sverige, Finland och Österrike, blir fördragsmässigt förpliktade att leva upp till kravet på gemensamt försvar. Det är en fråga om när, inte om. Som en brasklapp för att lättare få de alliansfria staterna att acceptera skrivningarna har det tagits in en formulering att unionens politik inte ska påverka ”den specifika karaktären” hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Vad detta i praktiken innebär är dunkelt.

I Lissabonfördraget införs en klausul om kollektivt försvar med ömsesidiga försvarsåtaganden [på likartat sätt som det föreskrivs i försvarsalliansen Nato]. Om ett EU-land utsätts för ett väpnat angrepp är de övriga medlemsstaterna ”skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel”. Något veto finns inte för övriga stater. Något särskilt beslut av Europeiska rådet för att denna skyldighet ska träda i kraft behövs

[52] Mer eller mindre demokrati?

inte. Två förbehåll har petats in i fördragstexten. För det första ska försvarsåtagandet ”inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik”. Vad som åsyftas är otydligt. Möjligen förhållandet att Sverige och några andra EU-länder inte är medlemmar i Nato. För det andra ska ”åtgärderna och samarbetet på detta område” vara förenliga med de åtaganden 21 EU-länder har som medlemmar i Nato. För dessa ska Nato också i fortsättningen ”utgöra grunden för deras kollektiva försvar”. Förpliktelsen att försvara varandra kvarstår. Förbehållen klargör bara att vissa EU-länder också är med i Nato, andra inte.

I en särskild solidaritetsklausul sägs dessutom att unionen skall bistå medlemsstater, även med militära resurser, om de utsätts för terrorattacker. Varje medlemsland väljer dock själv hur man bistår andra medlemsländer.

Med Lissabonfördraget görs det också klart att EU ska kunna agera militärt runt om i världen. Medlemsländerna förbinder sig att ställa civila och militära resurser till unionens förfogande. Uppdragen kan gälla allt från ”humanitära insatser” till ”insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter”. Merparten av EU-länderna har redan förbundit sig att medverka när det gäller snabbinsatsstyrkorna och hittills har man meddelat att 13 så kallade stridsgrupper ska sättas upp. [Irland, Danmark och Malta deltar inte i

någon stridsgrupp.] Beslut om att en styrka under EU:s ledning ska sändas till ett insatsområde fattas av EU:s ministerråd, det vill säga efter ett enhälligt beslut av medlemsländerna. För att svensk trupp ska skickas utomlands krävs dessutom ett riksdagsbeslut. Men det krävs enligt Lissabonfördraget inget mandat från FN:s säkerhetsråd för att kunna sätta in EU-trupp. Istället används den mycket vagare formuleringen att man ska agera "i enlighet med FN-stadgans principer". I praktiken blir det EU självt som avgör vad man anser falla inom FN:s principer.

EU-beslut inom detta område ska tas enhälligt, men ministerrådet kan också uppdra åt en mindre grupp medlemsstater att genomföra uppdrag för unionens räkning. Några länder kan därmed gå längre inom unionens ram efter godkännande av ministerrådet. Det kan naturligtvis leda till att medlemsländer som valt att stå utanför ett krig eller en konflikt ändå blir indragna i en sådan genom andra EU-staters agerande.

I Nicefördrag skrev man in rätten för vissa länder att inom unionens ram fördjupa sitt samarbete inom något område, med undantag för saker med militära och försvarsmässiga konsekvenser. I Lissabonfördraget introduceras ett nytt begrepp – "permanent strukturerat samarbete" – som avser just detta, det vill säga ett fördjupat militärt samarbete mellan vissa länder inom EU:s ramar. Den vetorätt som tidigare funnits mot detta slopas.

I det nya fördraget sägs det uttryckligen att ett "permanent strukturerat samarbete" på det militära området ska upprättas av de medlemsstater "som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen" [27.6 FEU]. Vem som helst får alltså inte vara med. Bara eliten, dvs. de som "uppfyller de kriterier och gör de kapacitetsåtaganden" som anges i ett protokoll som fogats till Lissabonfördraget. I protokollet listas en räkka med konkreta krav som de medlemsstater som ska ingå i det "permanent strukturerade samarbetet" förbinder sig att uppfylla, till exempel "mer intensivt utveckla sin försvarskapacitet", "samarbeta i syfte att nå överenskomna mål avseende nivån på utgifterna i investeringar i försvarsmateriel", "så långt möjligt tillnärma sina försvarsstrukturer" och "vidta konkreta åtgärder för att öka styrkornas tillgänglighet, interoperabilitet, flexibilitet och tilltransportförmåga". En deltagande medlemsstat som inte längre uppfyller åtagandena, kan bli suspenderad från det "permanent strukturerade samarbetet".

I Lissabonfördraget står det att "medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet" [27.3 FEU]. Det är sannolikt helt unikt att man skriver in krav på militär upprustning i en grundlag.

En "europeisk byrå" för försvarsmateriel, forskning och militära resurser ska inrättas. Vad är det? En början till ett gemensamt försvarsdepartement? Redan i juli

2004 tog ministerrådet beslut om att bilda den europeiska försvarsbyrån [EDA] och samma startade dess verksamhet. En av byråns uppgifter är enligt Lissabonfördraget att "identifiera de operativa behoven" och "främja åtgärder för att tillgodose dessa". En annan viktig uppgift är att samordna utvecklingen av europeisk vapenindustri. EDA arbetar under överinseende av ministerrådet och leds av en styrelse bestående av de deltagande ländernas försvarsministrar samt en representant från kommissionen som är styrelseordförande. [Samtliga EU-länder utom Danmark deltar i byråns arbete.]

Om Sveriges riksdag ratificerar Lissabonfördraget betyder det att Sverige godkänner principen om att EU ska utveckla ett gemensamt försvar [någon gång i framtiden]. Det är nu inte längre fråga om något som skulle kunna inträffa utan något som kommer att ske. Det är bara tidpunkten som är kvar att bestämma. I sin tur betyder det att Sverige skrivit under på att vi kommer att överge vår militära alliansfrihet så småningom.

Regeringen invänder mot denna tolkning och hänvisar till att det gemensamma försvaret kräver ett enhälligt beslut, och att Sverige alltså inte behöver uppge sin militära alliansfrihet förrän vi själva vill det. Det är riktigt, men vi deltar ändå i ett samarbete som har till uttalat syfte att skapa ett gemensamt försvar.

Det går då inte att både skriva under målsättningen att skapa ett gemensamt försvar och samtidigt säga vi avser att stoppa detta då frågan aktualiseras. "Man skall inte gå

med i en klubb vars målsättning man inte delar" sade en gång före utrikesministern Torsten Nilsson.

Mer överstatlighet och federalism

EU har sedan grundandet på 50-talet vuxit från en tullunion mellan sex länder till den starkaste politiska och ekonomiska kraften i Europa. EU är inte längre bara en ekonomisk organisation, utan omfattar nu verksamhet på en lång rad områden, bland annat utrikes- och säkerhetspolitik, miljöfrågor och sysselsättning, polisiära och rättsliga frågor. De senaste stora förändringarna är den ekonomiska och monetära unionen med gemensam valuta och centralbank samt ett försvarspolitiskt samarbete som ger EU möjlighet till egna "fredsbevarande" insatser med militära medel. Under årens gång har antalet medlemmar mer än fyrdubblats. Allt fler beslut inom unionen fattas av de centrala maktorganen i stället för av de enskilda länderna. Steg för steg har EU utvecklats från ett mellanstatligt [konfederalt] samarbetet i riktning mot ett överstatligt [federalt] samarbetet. Från ett förbund mellan självständiga stater [statsförbund] i riktning mot en förbundsstat [federation] där medlemsstaterna förvandlas till delstater underkastade en stark federal centralmakt.

Den nya EU-grundlagen förstärker utvecklingen mot en EU-statsbildning. Den ger ökad makt till unionens överstatliga och federala institutioner. EU blir en egen

[54] Mer eller mindre demokrati?

juridisk person, skild från och stående över medlemsstaterna. EU får rätt att i eget namn underteckna internationella avtal, precis som vilken annan stat som helst. EU får mer av unionell lagstiftning inom bland annat straffrätt, civilrätt, asyl- och visumfrågor. Det roterande ordförandeskapet i det europeiska rådet [stats- och regeringscheferna] och allmänna rådet [utrikesministrarna] avskaffas och ersätts med en EU-president och en EU-utrikesminister. Rent institutionellt innebär den nya grundlagen att EU tar tydliga steg i federal riktning, genom utvidgningen av området för majoritetsbeslut i ministerrådet och parlamentets stärkta ställning. EU-grundlagen hänvisar till en egen EU-stadga om grundläggande mänskliga rättigheter, där EU-domstolen får makt att avgöra tvister.

Det är naturligtvis inte en gång för alla givet att varje steg EU tar i form av en fördragsändring ska leda till mer union och överstatlighet, till att EU blir mer av föbundsstat.

Men hittills har utvecklingen varit enkelriktad; EU har aldrig tagit steg tillbaka på vägen mot ett federalt system, som gör självständiga stater till underlydande delstater i ett Europas förenta stater. Lissabonfördraget utgör inget undantag.

Riksdagens utredningstjänst [RUT] har beräknat hur mycket mer makt som EU får med Lissabonfördraget. Det handlar om en mycket stor maktöverföring. Beslut med kvalificerad majoritet ökar på 16 områden, bland

annat vad gäller fri rörlighet för arbetstagare, inklusive samordning av socialförsäkringssystemen, transportpolitik och områdena straffrätt, polissamarbete samt asyl- och invandringspolitik.

EU-parlamentets makt genom det så kallade medbeslutandeförfarandet ökar på 27 områden, till exempel rörande medlemsländernas ekonomiska politik, jordbrukspolitiken och liberalisering av tjänster.

Antalet nya områden som EU får fatta beslut om uppgår till 56 stycken, bland annat vad gäller finansieringen på det militära området, utvecklingen av en rymdpolitik och en gemensam förvaltning av EU:s yttre gränser.

RUT skriver att det går att beräkna på lite olika sätt men med deras siffror ökar EU sin makt i cirka 100 fall.

[Redovisning skiljer sig ganska mycket från den som EU-parlamentarikern Jens-Peter Bonde gjort i sin bok "Nyt navn – samme indhold" och som redovisats tidigare i denna skrift. Det förklaras av att RUT:s beräkningar är mycket försiktiga.] Hursomhelst, innebär Lissabonfördraget den överlägset största maktöverföringen sedan Sverige blev medlem i EU 1995.

I Lissabonfördraget finns inte ett enda exempel på att EU:s makt minskar eller begränsas. Tvärtom. Det nya fördraget befäster EU-rättens överhöghet och bäddar för att allt fler frågor förs upp till EU-nivån.

Mer makt ges till de överstatliga institutionerna EU-kommissionen, EU-parlamentet och EU:s domstol. Deras möjlighet att påverka och styra politiken i med-

lemsländerna ökar därmed. EU ges dessutom makten att under vissa förhållanden själv utöka sin kompetens, det vill säga utöka antalet områden inom vilka de kan fatta beslut, och att själva besluta om att övergå från enhällighet till beslut genom kvalificerat majoritet. Någon gräns för hur mycket makt som kan vandra över till unionsorganen finns i princip inte.

Hur långt unionen kommer att gå i sitt övertagande av medlemsländernas beslutsmakt och suveränitet kan ingen säga idag. Än är steget långt till skapandet av en verklig förbundsstat, liknande till exempel USA. Och det är inte säkert att EU någonsin kommer dithän. För det första kanske varken makthavarna eller de berörda folken vill gå så långt. För det andra rymmer EU ekonomiska, sociala, kulturella och språkliga skillnader som inom överskådlig tid sätter gränser för enhetligheten.

En faktor som talar för fortsatt federal utveckling är att integrationsprocessen till viss del är självgående. ”Hundarna skäller men karavanen fortsätter.” Så brukade Helmut Kohl, tysk förbundskansler, uttrycka sin övertygelse om EU:s utveckling i överstatlig riktning som en ofrånkomlig process.

EU-integrationen har en egen inre dynamik, där ett steg med automatik leder fram mot nästa steg. En självförstärkande process mot fortsatt, successivt utbyggd och fördjupad integration, vare sig medlemsländerna vill det eller inte.

Det finns också bland de politiska makthavarna en

allmänt rådande uppfattning om att integrationen måste fortsätta framåt. Men medlemsländerna skiljer sig radikalt när det gäller hur långt man vill gå i riktning mot överstatlighet och federalism.

Den framtida maktfördelningen mellan rådet, parlamentet och kommissionen är en avgörande fråga för den europeiska unionens utveckling mot att bli en federation. Om EU-parlamentet, vars ledamöter är direkt valda av unionens medborgare, blir det huvudsakliga lagstiftande organet och EU-kommissionen utvecklas till en regering som är ansvarig inför parlamentet, så har ett federalt system för politiskt beslutsfattande upprättats.

EU kan inte demokratiseras

Lissabonfördraget innebär att det direktvalda EU-parlamentet blir i det närmaste en med ministerrådet jämställd part i unionens lagstiftningsprocedur. EU-parlamentet påminner därmed alltmer om en politisk församling av förbundsstatssnitt, som Bundestag i Tyskland eller Representanthuset i USA. Många ser positivt på denna utveckling och menar att ett stärkt EU-parlament eliminerar det omtalade ”demokratiska underskottet” i unionen.

Är det sant? Nej.

EU-medlemskapet i sig betyder att beslutsmakt flyttas uppåt och längre bort från medborgarna, oberoende av vilket organ inom EU som beslutar.

[56] Mer eller mindre demokrati?

Mer makt till EU-parlamentet betyder centralisering till Bryssel, vilket för demokratin kan vara lika illa oberoende av om Brysselmakten utövas mer eller mindre parlamentariskt.

En förutsättning för en fungerande demokrati är en gemensam offentlig debatt, ett någorlunda högt valdeltagande, fungerande demokratiska institutioner, kontakt mellan väljare och valda, samt att väljarna anser sina demokratiska institutioner vara legitima.

Om människor ska kunna påverka de beslut som fattas är det naturligtvis nödvändigt med demokratiska institutioner – men det är inte tillräckligt.

Den parlamentariska demokratin i ett land som Sverige bygger på att medborgarna upplever Sverige som ett naturligt område att besluta över. Vi har samma språk och kultur, vi har gemensamma media, politiska partier, organisationer och debatter när ut över hela landet. Inom EU saknas allt detta.

Ett annat problem är avståndet mellan folket och de folkvalda. Med Lissabonfördraget representerar varje EU-parlamentariker 657.200 invånare. Svenska riksdagsledamöter representerar 25.788 invånare. Skillnaden är ett monumentalt demokratiskt underskott som inte går att åtgärda. Om riksdagens ledamöter skulle representera lika många invånare som EU:s parlamentariker skulle den svenska riksdagen bestå av knappt 14 ledamöter. Det skulle möjligen öka effektiviteten, men naturligtvis vara förödande för demokratin.

[Om man i dagens EU med 493 miljoner invånare skulle införa samma representativitet som den svenska riksdagen har, dvs. en riksdagsledamot per 25.788 invånare, så skulle unionsparlamentet bestå av 18.962 ledamöter!]

USA är en union med mer demokratiska institutioner än EU, och där delstaterna i vissa fall har mer självbestämmande än medlemsstaterna i EU. Men demokratin har stora svårigheter. Ungefär 50 procent av väljarna röstar i presidentvalet. Knappt 40 procent i andra val. Det finns sannolikt flera förklaringar till det låga valdeltagandet men en slutsats är odiskutabel: ju större ett land blir, desto svårare får människor att påverka.

Hur blir det med den vanlige medborgarens möjligheter att påverka utvecklingen i EU med 500 miljoner invånare? Finns det inte en betydande risk för en ”amerikansk” utveckling ju mer makten centraliseras inom den europeiska unionen och unionsparlamentet förvandlas till en lagstiftande församling? Det politiska inflytandet skulle fortfarande ligga hos en politisk och diplomatisk elit samt hos de många lobbygrupperna som trängs kring EU:s högkvarter.

I riksdagen företräds knappt nio miljoner svenskar av 349 ledamöter, i unionsparlamentet av 19. Det betyder att stora befolkningsgrupper är orepresenterade i EU-parlamentet. Under innevarande mandatperiod är samtliga sju riksdagspartier även representerade i EU-parlamentet, men två med bara en ledamot vardera. Och

Sverige är inte EU:s minsta land. I Danmark och Finland är flera folketings- och riksdagspartier orepresenterade i EU-parlamentet.

EU-parlamentets folkliga förankring, uttryckt till exempel i valdeltagande, är utomordentlig svag. Ofta hävdas det att om bara EU-parlamentet fick större befogenheter så skulle folk intressera sig mera för det. I så fall borde valdeltagandet dock ha ökat kontinuerligt sedan 1970-talets slut. Men så här ser det ut:

1979: 62,5 procent

1984: 61,0 procent

1989: 58,5 procent

1994: 56,2 procent

1999: 49,2 procent

2004: 45,4 procent

Sakta men säkert tycks väljarnas intresse för detta folkvalda parlament tvärtom ha svalnat trots att det steg för steg har fått mer att säga till om, med bottennotering i det senaste parlamentsvalet med 17 procent i Slovakien och 20 procent i Polen. Snittet för valdeltagande är dessutom egentligen för högt: några länder [Grekland, Belgien, Luxemburg, Italien] har speciella pliktbestämmelser om röstande, vilket ytterligare putsar statistiken med tvångsmedel.

När det bara är 45 procent i genomsnitt som röstar, då får man legitimitetsproblem, då flagnar den demokratiska fernissan.

EU-parlamentet saknar den folkliga och demokratiska

legitimitet som de nationella parlamenten har. Den svenska riksdagens legitimitet och funktion har växt fram genom åren som en frukt av folklig kamp för demokrati, medan EU-parlamentet har skapats uppifrån i syfte att ge EU-systemet en demokratisk fasad.

Att EU-parlamentets ställning stärks på bekostnad av ministerrådet innebär att de nationella parlamenten tappar i inflytande. Ministerrådet är visserligen en församling som man kan kritisera. Bland annat för att enskilda länder kan bli bundna av beslut som man motsatt sig och att de svenska rådsrepresentanternas åsikter är så svagt förankrade i riksdagen. Men i ministerrådet finns åtminstone en svensk ståndpunkt och ibland också en möjlighet till svenskt veto.

EU-parlamentet är däremot ett övernationellt parlament och att ge det mer makt och inflytande är ett tydligt steg på vägen att göra EU till en federal statsbildning istället för en organisation för samarbetande stater. Självklart kan det inte finnas en svensk ståndpunkt eller ett svenskt veto när besluten tas i EU-parlamentet.

Det förefaller tämligen uppenbart att endast de nationella parlamenten kan utöva den demokratiska kontrollen av regeringarnas agerande i ministerrådet, samt att de nationella parlamentsledamöterna är de mest legitima demokratiska representanterna för de respektive europeiska folken.

Det inflytande som Sverige har i EU:s lagstiftande församling, dvs. ministerrådet, grundar sig ytterst på den

svenska parlamentariska demokratin. Folket utser i fria, proportionella val riksdagens ledamöter. Riksdagen utser en statsminister som får i uppdrag att sätta samman en regering. Det är denna regering, eller närmare bestämt dess olika ministrar, som företräder Sverige i ministerrådet.

Hur de svenska ministrarna ska rösta och i övrigt agera i ministerrådet är i princip en nationell fråga. Det står till exempel riksdagen fritt att förse regeringen med bundet mandat, dvs. att efter sedvanlig riksdagsbehandling besluta hur de svenska ministrarna ska rösta i enskilda frågor som kommer upp på ministerrådets agenda.

I de fall ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet kan den svenska regeringen bli nedröstad och riksdagen blir bunden av beslutet. Riksdagens roll som lagstiftande församling i Sverige är således till följd av unionsmedlemskapet delvis inskränkt.

Detta är en väsentlig del av det ”demokratiska underskottet” i EU. Löser man det, såsom federalisterna vill, genom att överföra beslutsmakten från det indirekt valda ministerrådet till det direktvalda parlamentet? Nej. För det som då sker är att riksdagens redan begränsade makt går helt förlorad. EU-parlamentet är ju till skillnad från ministerrådet helt frikopplat från de nationella parlamenten.

Det omtalade ”demokratiska underskottet” består inte i att EU-parlamentet har för lite makt. Det uppstår

snarare om parlamentet och andra centrala EU-organ tilldelas för stor makt. Av det enkla skälet att det inte finns någon möjlighet till demokratisk förankring som inte går via nationalstaterna och dessas parlament.

De gamla nationalstaterna, heter det, är föråldrade och i otakt med Europas problem. Stämmer det?

Nationalstaterna växte fram i Europa under bestämda historiska förutsättningar. Många av dessa förutsättningar är ändrade, med större internationellt beroende på många plan. Men en del av nationalstatens viktigaste förutsättningar är ändå fortsatt giltiga. Därför är det nog förhastat att avskriva nationalstaten som föråldrad.

Eurofederalisterna hävdar att överstatligheten behövs för att EU ska bli effektivare, för att de ”stora frågorna måste lösas gemensamt”. Visst finns det många gränsöverskridande problem som kräver lösningar på internationell nivå. Det finns också många tänkbara former för detta, exempelvis mellanstatliga avtal. Men behovet av effektivitet kan aldrig legitimera bristande demokrati.

För att en beslutsarena ska bli demokratisk, så behövs en motsvarande arena för debatt och informationsutbyte via gemensamma medier, ett gemensamt språk och en gemensam kulturell identitet.

Givet den heterogenitet som kommer att prägla en union med 27 eller ännu fler medlemsländer, så är det svårt att föreställa sig att ett europeiskt demos [ett folk som utgör en politisk enhet] skulle kunna växa fram. Någon europeisk identitet är knappast skönjbar och det

finns en motsättning mellan centrum och periferi som knappast avtagit under senare år. De stora skillnader som existerar vad gäller språk, kultur och traditioner kan möjligen överbryggas på elitnivå men knappast bland medborgare i allmänhet. I andra ordalag; EU-systemet saknar ett EU-folk. Och folkstyre utan folk blir bara styre, som den danske författaren Ebbe Reich påpekat.

Slutsats: EU kan inte demokratiseras. Naturligtvis kan man skriva teoretiska konstitutioner för en europeisk federation som uppfyller de flesta tänkbara skrivbordskrav på demokrati. Men att skriva en författning som rymmer dessa inslag är inte det samma som att upprätta en fungerande demokrati.

Måste godkännas i medlemsstaterna

”De institutionella problemen för unionen är över”, sade en nöjd José Socrates, Portugals premiärminister, på en presskonferens under toppmötet den 19 oktober 2007.

Det kan visa sig vara en naiv förhoppning, eftersom fördraget måste godkännas [ratificeras] av de 27 medlemsländerna. Säger ett land nej faller Lissabonfördraget.

Jämfört med konstitutionsförslaget har Lissabonfördraget rensats från federalistiska tongångar och möda har lagts ned på att skriva en text som gör det möjligt att undvika folkomröstning i medlemsländerna.

Luxemburgs premiärminister Jean-Claude Juncker sade i belgiska *Le Soir* efter toppmötet i juni att ”huvud-

bekymret för somliga av mina kollegor runt bordet var att komma överens om ett fördrag som kunde antas utan folkomröstningar. Jag är förvånad över att man är så rädd för sin befolkning”.

EU-konventets president Valéry Giscard d'Estaing har uttryckt samma bedömning i europeiska medier, till exempel danska *Politiken*: ”Lissabonfördraget är det samma som den nedröstade författningen. Formen är bara ändrad för att undslippa folkomröstningar.”

Det är i allt väsentligt samma EU-konstitution som väljarna i Frankrike och Holland avvisade i folkomröstningar 2005 som nu läggs fram en gång till.

I ett försök att undvika folkomröstning i Storbritannien har landet fått undantag från det straffrättsliga samarbetet liksom rättighetsstadgan och unionens utrikesminister har döpts om till ”unionens höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik”.

Det finns vad som kan liknas vid en tyst överenskommelse mellan EU-ländernas regeringar att till varje pris undvika folkomröstningar. Åtminstone om de kan leda till resultat som inte är i linje med vad det politiska etablissemanget önskar.

Om man däremot frågar medborgarna är stödet för folkomröstningar mycket stort. En opinionsundersökning som publicerades i *Financial Times* redovisar att mellan 63 och 73 procent av befolkningarna i Tyskland, Frankrike, Spanien, Storbritannien och Italien vill att det nya fördraget ska ut på folkomröstning.

[60] Mer eller mindre demokrati?

När detta skrivs har Lissabonfördraget ratificerats av de nationella parlamenten i Ungern, Slovenien, Malta, Rumänien och Frankrike. Natten till den 8 februari röstade det franska parlamentets första kammare ja till det nya EU-fördraget. Parlamentets andra kammare godkände fördragstexten redan dagen innan. Sista steget är en formell underskrift av Frankrikes president Nicolas Sarkozy. Men en överväldigande majoritet av fransmännen hade föredragit en folkomröstning. Det framgår av en opinionsundersökning som publicerades i dagstidningen Le Parisien. Omkring 61 procent av de tillfrågade ville ha en folkomröstning om Lissabonfördraget, medan 31 procent tyckte att ett parlamentsbeslut är bättre. [I folkomröstningen i maj 2005 röstade nästan 55 av fransmännen mot den då föreslagna EU-konstitutionen.]

I dagsläget är det bara Irland som ska hålla en folkomröstning om Lissabonfördraget. Mer oklart är läget i till exempel Storbritannien och Danmark.

I Storbritannien är Lissabonfördraget politisk dynamit. Labour gick till val 2005 med löftet att EU-konstitutionen skulle ratificeras genom en folkomröstning. Den dåvarande premiärministern Tony Blair räddades av att folken i Frankrike och Holland röstade nej. Nu har Labours löfte om en folkomröstning åter aktualiserats sedan det även från officiellt håll har bekräftats att det nya fördraget inte skiljer sig från det tidigare konstitutionsförslaget. Formen är annorlunda,

men innehållet är i stort sett identiskt – även sett till de brittiska undantagen – konstaterade det brittiska parlamentets EU-kommitté i oktober. Men premiärminister Gordon Brown fortsätter att hävda att de två förslagen skiljer sig, och att vallöftet därmed inte gäller. Frågan är hur länge han står emot. Över hälften av briterna vill ha en folkomröstning om EU:s omarbetade fördrag. 64 procent säger sig vara för en omröstning, medan enbart tolv procent är mot och 24 procent är osäkra.

Kravet att Storbritannien ska hålla en folkomröstning om Lissabonfördraget stöds av TUC, brittiska LO, som är en sammanslutning av 66 fackliga organisationer i Storbritannien. Bland de brittiska folkomröstningsförespråkarna finns även den tvärpolitiska Open Europe och den konservativa Movement for European Reform [MER].

Även i Danmark finns det en stark opinion för en folkomröstning om Lissabonfördraget. I en undersökning som utförts av Gallup på uppdrag av dagstidningen Berlingske Tidende och som publicerades den 11 oktober, svarade 54 procent ja, 26 procent nej och 20 procent vet inte på frågan om de anser ”att det ska hållas en folkomröstning i Danmark om EU:s så kallade reformfördrag”.

Men det blir ingen dansk folkomröstning om Lissabonfördraget. Folketinget sade i en omröstning [110 mot 48] den 11 december nej. Enligt statsminister Anders Fogh Rasmussen behövs ingen folkomröstning eftersom

fördraget inte innebär någon förlust av dansk suveränitet: ”Vi följer därmed dansk praxis, att hålla folkomröstningar om EU endast om det sker suveränitetsöverlåtelser till EU. Så är inte fallet med Lissabonfördraget.”

Jens-Peter Bonde, nestorn i danskt EU-motstånd, kommenterade fördraget från EU-parlamentets talarstol och var upprörd över att det danska folketinget röstade nej till en folkomröstning: ”De danska ledamöterna i folketinget har inte ens läst detta obegripliga fördrag. Ironiskt nog ska fördraget inte tryckas i läslig form förrän det ratificerats. [...] Man ska blint skriva på är det tänkt.”

Men sista ordet om Lissabonfördraget är förmodligen inte sagt i Danmark. Som en konsekvens av EU-domstolens avgörande i Vaxholmsfallet har LO-avdelningarna i alla danska storstäder startat en namninsamling på nätet [www.fingrenevaek.net]. Kravet, som är riktat till statsministern Anders Fogh Rasmussen, är att ett godkännande av Lissabonfördraget ska villkoras med en juridiskt bindande förklaring om att EU inte får lägga sig i konflikträtten i Danmark.

De danska socialdemokraterna kräver nu att regeringen utreder vad Vaxholmsmålet får för konsekvenser på den danska arbetsmarknaden. Annars kommer partiet inte att godkänna Lissabonfördraget. Partiet får stöd för kravet av Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten och Dansk Folkeparti. Det innebär att regeringen Fogh Rasmussen inte längre har en parlamentarisk majoritet som stöder Lissabonfördraget.

[62] Mer eller mindre demokrati?

Det kan alltså bli svårare att driva igenom Lissabonfördraget än vad EU-ledarna kalkylerat med. Och säger ett enda av EU:s medlemsländer nej så blir det inget.

Visserligen har Danmark och Irland röstat nej till nya EU-fördrag förut. Danskarna röstade nej till Maastrichtfördraget 1992 och irländarna röstade nej till Nicefördraget 2001. Då har ”problemet” lösts med lite kosmetiska justeringar – och nya folkomröstningar.

För Danmark löstes det genom att EU-länderna förhandlade fram [egentligen bara bekräftade] fyra undantag från Maastrichtfördraget; att stå utanför euron, försvarssamarbete, polissamarbete och EU-medborgarskap. Danskarna röstade ja i den andra folkomröstningen om Maastrichtfördraget, 1993. För Irland räckte det med att ett EU-toppmöte uttalade att Nicefördraget inte innebar något hot mot Irlands neutralitetspolitik. 2002 röstade irländarna ja i sin andra omröstning.

Men ett nej till den nya EU-grundlagen i stormakten Storbritannien skulle bli mycket svårare att hantera. När Frankrike, och därefter Holland, röstade nej till EU-konstitutionen kunde det inte viftas undan med att folket röstade ”fel”. Ett nej i den brittiska folkomröstningen skulle förmodligen stjälpa hela Lissabonfördraget. Det vet Gordon Brown, och det är därför har är så angelägen om att undvika en folkomröstning.

Den nya EU-grundlagen förhandlades fram under stort hemlighetsmakeri och fördragets nya konstruktion är avsedd att föra medborgarna i EU bakom ljuset.

Konstitutionens författare, Valery Giscard d'Estaing, hävdar att samtliga nyheter från konstitutionsförslaget återfinns i Lissabonfördraget, men att de är "gömda och maskerade på något sätt".

Det är synnerligen ironiskt att den process som för ungefär sju år sedan började med en uttalad målsättning att föra unionen närmare folket, nu fullbordas med att EU:s stats- och regeringschefer åker slalom mellan folkets krav på folkomröstningar.

Mycket tydligare än så kan de europeiska regeringarna inte gärna demonstrera sitt förakt eller sin rädsla för folkstyret. De svenska socialdemokraterna och den borgerliga alliansregeringen har utan protester medverkat i denna skandalösa hantering.

Regeringen vill undvika folkomröstning

För svensk del är det riksdagen som ska godkänna den nya EU-grundlagen. De borgerliga alliansen har gjort upp med socialdemokraterna om att driva igenom förslaget utan folklig debatt eller folkomröstning. Vid ett partiledarmöte den 8 december 2004 enades socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna om att den dåvarande konstitutionen visserligen borde "förankras" hos medborgarna och att det var "önskvärt" med en bred debatt, men att denna ska åstadkommas på annat sätt än genom en folkomröstning. De var överens om att ratificeringsbeslutet ska tas av riksdagen. [Läxan från EMU-

omröstningen 2003 är att inte fråga folket om de vill ge EU mer makt.]

Bland riksdagspartierna är det bara vänsterpartiet och miljöpartiet som vill ha en folkomröstning, även om enskilda ledamöter från andra partier också kräver det. Samma krav ställer också junilistan, som har representation i EU-parlamentet men inte i Sveriges riksdag.

EU-minister Cecilia Malmström [fp] vill till varje pris inte ha någon folkomröstning om Lissabonfördraget. I september 2007 hävdade hon att fördraget är alltför komplicerat för att det ska passa för en folkomröstning: "Vi folkomröstade inte om den svenska regeringsformen. Det finns ingen tradition att rösta om institutionella frågor i Sverige", sade Cecilia Malmström på ett seminarium.

Att hävda att Lissabonfördraget är för komplicerat för att sändas till folkomröstning är att underskatta väljarna. Fördraget är förvisso extremt svårläst. Det består av en rad, ofta mycket detaljerade, förändringar i de EU-fördrag som redan finns. Till det kommer protokoll och förklaringar. Man kan inte låta bli att undra över om texten har gjorts svårbegriplig för att makthavarna ska kunna hävda att Lissabonfördraget inte lämpar sig för en folkomröstning, att den är för komplicerad för ett enkelt ja eller nej. Men att den nya grundlagen har gjorts svår att begripa i alla detaljer betyder inte att det är svårt att ta ställning till den. Tvärtom. Grundfrågan är synnerligen enkel: Ska vi lämna över ännu mer makt till EU och

till EU:s institutioner – ja eller nej. Kan man tänka sig en frågeställning mer lämpad för en folkomröstning?

EU-ministern förefaller ha glömt bort att svenska folket år 1994 fick rösta om medlemskapet i EU, en fråga som var minst lika ”komplicerad” som den nya EU-grundlagen. Hon förefaller också ha förträngt att svenska folket år 2003 tilläts rösta om Sverige skulle gå med i EMU:s tredje steg med överstatlig valuta och centralbank, trots att euroförespråkarna in i det längsta försökte undkomma en folkomröstning med påståenden om att det var en för svår fråga för vanligt folk att ta ställning till.

Erfarenheterna från dessa folkomröstningar är mycket positiva för människors deltagande och engagemang i EU-frågor. Valdeltagandet har varit dubbelt så högt som i EU-parlamentsvalen.

[Det blir närmast parodiskt när företrädare för Cecilia Malmströms parti, folkpartiet liberalerna, nu aktualiserar en folkomröstning, men inte om det högaktuella Lissabonfördraget, utan en ny folkomröstning om att byta bort kronan mot euron. Svenska folket gav enligt folkpartiet ”fel” svar i den frågan vid folkomröstningen 2003, vilket måste ”rättas till”. Som tur är tycks inget annat parti intresserat av att ge bakläxa till svenska folket på det demokratiskt utmanande sättet. Än så länge, är bäst att tillägga.]

Cecilia Malmström är inte bara glömsk utan hennes argument för att undvika en folkomröstning om Lissa-

bonfördraget skiftar som färgen på en kameleont.

I oktober 2007 menade hon i en intervju i Svenska Dagbladet att fördraget är för simpelt för att det ska vara nödvändigt med en folkomröstning: ”Jag kan inte se poängen med att rösta om ett tilläggsfördrag, det fjärde sedan Sverige gick med i EU.”

För det första förefaller EU-ministerns kunskaper om EU bristfälliga. Sedan Sverige gick med i EU har det genomförts tre regeringskonferenser som resulterat i ändringar och tillägg av EU:s befintliga fördrag – Amsterdambfördraget, Nicefördraget och nu Lissabonfördraget. Vilket är det fjärde, Cecilia Malmström?

För det andra är det inget argument att svenska folket inte gavs möjlighet att rösta om Amsterdambfördraget och Nicefördraget, vilket danskarna respektive irländarna fick, för att ännu en gång förneka svenska folket denna, enligt min mening, demokratiska självklarhet.

För det tredje är det så att Lissabonfördraget inte är den struntsak som Cecilia Malmström låter påskina, utan innebär mycket stora förändringar av de fördrag som en knapp majoritet av svenska folket sade ja till i folkomröstningen 1994.

Bland mycket annat medför det nya fördraget att det sker en avgörande maktöverföring från Sveriges riksdag till EU samtidigt som Sveriges inflytande i de beslutande organen i EU drastiskt reduceras. Den stora övergången från enhällighet till majoritetsbeslut borde vara nog för att motivera en folkomröstning. Men regeringen menar

att formerna för ett beslut inte spelar någon roll. Denna position är ohållbar. När enhällighet krävs kan Sverige stoppa [och ändra] alla för oss oönskade beslut. Riksdagen behåller då den yttersta makten. När man går över till majoritetsbeslut kan vi alltid bli nedröstade. Alla övergångar från enhällighet till majoritetsbeslut innebär en överföring av beslutsrätt och en motsvarande begränsning av riksdagens egna möjligheter.

Lissabonfördraget innebär också att Sverige kommer att ingå i en union med ambitionen att bli såväl en militär stormakt som en försvarsallians. Detta har tidigare med emfas avvisats av EU-anshållarna i Sverige. I folkomröstningen 1994 hävdade ja-sidan att Sverige skulle kunna förbli neutralt som medlem i EU. I den broschyr om EU-arbetet som Utrikesdepartementet gav ut inför omröstningen om EU-medlemskap skrev man: ”En viktig förutsättning för medlemskap var att Sverige som medlem avsåg att stå utanför alla militära allianser eller annat förpliktande militärt samarbete med andra stater.”

EU-medlemskapet har i stället inneburit att Sverige övergivit en traditionell och framgångsrik säkerhetspolitik. Under många år var neutralitet, fredliga lösningar på konflikter, nedrustning, stöd till FN och solidaritet med tredje världen det som karakteriserade svensk utrikespolitik. Nu gäller motsatsen.

Sverige bidrar på en mängd olika sätt till EU:s militarisering. Sverige har anpassat försvarsstrukturen efter

andras behov och krav. Fokus har flyttats från vårt eget närområde och våra egna nationella säkerhetsintressen, och försvaret utvecklas i en riktning mot att bli en legohär för en framväxande europeisk supermakt. Sverige är idag berett att skicka ut soldater i rena krigsinsatser världen över för att sprida EU:s värderingar och hävda EU-stormakternas intressen, till exempel behovet av energi. Om svenska folket hade fått klart för sig i folkomröstningen 1994 att Sverige aktivt skulle delta i att bygga upp en militär stormakt i Europa, så hade man med all sannolikhet röstat nej till medlemskap i Europeiska unionen.

All makt utgår från folket, är den princip som den svenska grundlagen [regeringsformen] bygger på. Cecilia Malmströms utgångspunkt borde därför vara att varken regering eller riksdag har rätt att genomföra den omfattande överföring av maktbefogenheter från Sveriges riksdag till EU som Lissabonfördraget innebär.

För det första är det oklart huruvida en ratificering av Lissabonfördraget strider mot grundlagens krav att riksdagen [och då med ¾-majoritet] endast har rätt att överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. När regeringen i en departementspromemoria om EU-konstitutionen föreslog att Sverige skulle ratificera den då aktuella EU-konstitutionen, kom flera remissinstanser till slutsatsen att frågan om riksdagen har rätt att ratificera konstitutionsförslaget utan en grundlagsändring inte var tillräckligt belyst. Denna

kritik är lika aktuell idag eftersom det nya Lissabonfördraget i allt väsentligt är detsamma som den förkastade EU-konstitutionen. Den svenska EU-kommissionären Margot Wallström konstaterade efter toppmötet i juni, då EU-ledarna enades om ett mandat och tidtabell för de nu avslutade fördragsförhandlingarna: "Det är i grunden samma förslag som konstitutionen." [Svenska Dagbladet, 25 juni 2007]

För det andra kan den nuvarande riksdagen inte anses ha något mandat att fatta ett så avgörande beslut som en ratificering av EU:s Lissabonfördrag, utan att åtminstone först fråga väljarna i ett allmänt riksdagsval. Men det hinns inte med eftersom det i det av regeringen Reinfeldt godkända Lissabonfördraget slås fast att fördraget ska träda i kraft den 1 januari 2009. Nästa riksdagsval inträffar först 2010.

Om riksdagen röstar om det nya fördraget innan nästa val så förvägras väljarna varje möjlighet att påverka den, varken i val eller folkomröstning. Det går inte att komma ifrån tanken att det är just som är avsikten. De som vill ge EU mer makt vågar inte fråga väljarna om de tycker samma sak.

Den representativa demokratin innebär att folket har delegerat makt till riksdagen, men har inte gett riksdagen mandat att delegera makten vidare. Häromåret skrev den kände brittiske statsvetarprofessorn Verner Bogdanor att "man kan säga att väljarna anförtror parlamentsledamöterna att stifta lagar, men de ger dem inget

[66] Mer eller mindre demokrati?

mandat att överflytta makten till någon annan. Ett sådant mandat kräver ett särskilt förfarande: folkomröstning". [Dagens Nyheter, 30 april 2004]

Viljan hos svenska folket att få ta ställning till Lissabonfördraget i en omröstning är stor. Mer än hälften av svenskarna vill folkomrösta om det nya fördraget, enligt en opinionsundersökning som vänsterpartiet beställt. Nästan sex av tio har svarat "ja, folkomröstning" på frågan: "Anser du att beslutet om Sverige ska skriva under den nya EU-konstitutionen bör fattas genom en folkomröstning eller anser du det inte?"

56 procent av svenska folket vill ha en folkomröstning, 35 procent säger nej och nio procent är osäkra/svarar "vet ej". Bland LO-medlemmar vill hela 69 procent ha en folkomröstning. Stödet för en folkomröstning är också starkt bland ungdomar och kvinnor.

En central idé hos demokratin är att den är rationell; ju fler som har något att säga till om, desto bättre, mer genomtänkta beslut, desto fler erfarenheter som vägs in. Låt därför svenska folket ta ställning till den stora förändring av Sverige som Lissabonfördraget innebär. Denna fördragsändring är så pass genomgripande att den kommer att göra EU till något radikalt annorlunda än vad det var då vi gick med i EU 1995. Med gruvarbetarledaren Harry Isakssons bevingade ord från strejken 1969: "Folk är int dum, dom är klok."





Den 13 december 2007 undertecknades en ny grundlag för EU av EU-ländernas stats- och regeringschefer i Lissabon. Härefter ska det så kallade Lissabonfördraget ratificeras [godkännas] i vart och ett av EU:s 27 medlemsländer. Målet är att den nya EU-grundlagen ska träda i kraft den 1 januari 2009.

Lissabonfördraget ska ersätta den EU-konstitution som Frankrike och Holland i folkomröstningar 2005 sade nej till med stora majoriteter. En brittisk tankesmedja, Open Europe, har jämfört konstitutionen med Lissabonfördraget och funnit att endast tio av 250 förslag skiljer det nya fördraget från det nedröstade konstitutionsförslaget. Med andra är förslagen till 96 procent identiska.

Lissabonfördraget är den överlägset största maktöverföringen sedan Sverige blev medlem i EU 1995. Sveriges inflytande i

unionen kommer att minska drastiskt samtidigt som unionen får kompetens att fatta beslut på alltfler politikområden.

Fördragsändringen är så genomgripande att den kommer att göra EU till något radikalt annorlunda än vad det var då vi gick med i EU. Denna bok "Mer eller mindre demokrati?" är en granskning av Lissabonfördraget och av vilka konsekvenser det kommer att få för den svenska demokratin. Boken är skriven av Gösta Torstensson som är redaktör för Folk rörelsen Nej till EU:s tidning "Kritiska EU-fakta" och författare till ett antal EU-kritiska böcker, senast "Myter och fakta om EMU" som utkom 2003 inför den svenska EMU-folkomröstningen och "Så faller den svenska modellen" som utkom i januari 2008 och granskar EU-domstolens avgörande i det så kallade Vaxholmsfallet och vilka konsekvenser detta kommer att få för ordningen på den svenska arbetsmarknaden.