

UTBLICK

Det handlar om Europa, mer eller mindre

Radu Harald Dinu

Juristen Dieter Grimms och statvetaren Ulrike Guérots nya böcker representerar olika läger i den tyska debatten om EU. Grimm menar att unionen saknar legitimitet och förespråkar en begränsning av EU:s befogenheter och ett återupprättande av medlemsländernas legitimitet. Försöken att omdirigera medborgarnas politiska bindning till överstatlig nivå är dömda att misslyckas. Guérot däremot ifrågasätter att idén om nationalstaten är oöverkomlig och pläderar för en europeisk republik som inte är en centraliserad superstat, utan ett gemensamt tak över autonoma regioner.

Få skulle förneka att den Europeiska Unionen i dag befinner sig i den djupaste krisen sedan sitt grundande. Eurokrisen följdes av Grexitkrisen. 2015 hamnade Europa mitt i den största flyktingkrisen sedan andra världskriget. Till dessa omvälvningar kan man lägga Brexitkrisen, populismens frammarsch och en djupgående legitimitetskris som EU-institutionerna har kämpat med under en längre period. Var år 2016 början till slutet på det europeiska projektet? Kommer EU att krympa till en hård kärna av länder som Tyskland och Frankrike och kommer vi uppleva ett EU med olika grader av integration och status?

EU:s kriser har blivit föremål för en stor mängd förenklade diagnoser och prognoser, men det finns även mer nyanserade och välunderbyggda analyser och förslag till lösning. Till denna senare kategori kan föras två nya böcker från Tyskland skrivna av Dieter Grimm och Ulrike Guérot, båda meriterade forskare inom sina respektive områden, villka ofta deltar i offentliga debatter rörande

EU-frågor och är bekanta för en bredare publik. Grimm är professor i juridik och före detta domare vid den tyska författningsdomstolen och har publicerat ett flertal artiklar som nu samlats i *Europa ja – aber welches?* (Europa ja – men vilket?). Dessa artiklar fokuserar framför allt på EU:s demokrati- och legitimitetsunderskott. Ulrike Guérot är professor i statsvetenskap och grundare till European Democracy Lab, en Berlin-baserad tankesmedja som säger sig vilja åstadkomma en europeisk republik. Denna vision har vunnit stöd av bland andra Thomas Piketty och återspeglas i titeln på hennes nya bok *Warum Europa eine Republik werden muss!* (Varför Europa måste bli en republik!).

Grimms och Guérots arbeten visar tydligt på skiljelinjerna i den samtida tyskspråkiga debatten kring EU:s framtid. På ena sidan finns de som vill ha ”mer Europa” och menar att EU bör övervinna nationalstaten, vilken anses vara en otidsenlig relik från 1800-talet. Förutom Guérot kan Robert Menasse och Jürgen Habermas räknas till detta läger. På andra sidan finns Dieter Grimm och de EU-skeptiska forskare, som förespråkar ”mindre Europa” och ett återställande av den nationalstatliga suveräniteten. Denna linje stöds till exempel av sociologen Wolfgang Streeck, som tidigare var direktor vid Max Planck-institutet för samhällsforskning i Köln.

Grimm och Streeck förespråkar inte en reträtt till nationalstatlig isolation eller EU:s avveckling, utan en tredje väg som snarare siktar på en begränsning av EU:s befogenheter och ett återupprättande av medlemsländernas suveränitet. Det grundläggande problemet för EU enligt Grimm är bristen på legitimitet, en livsnödvändig resurs för alla politiska system. Detta gäller i synnerhet för EU-institutionerna som är beroende av medlemsstaternas tillförsel av legitimitet, som skapas på nationell nivå genom demokratiska val. Ett förslag som ibland framhålls är att utvidga europaparlamentets (EUP) kompetenser för att skapa en överstatlig legitimitet. Detta skulle dock inte lösa EU:s demokratiproblem; tvärtom skulle ett EUP med större befogenheter försvaga medlemsstaternas inflytande och därmed EU:s legitimitetstillförsel.

Samtidigt som EUP har fått ett allt större mandat de senaste åren har valdeltagandet stadigt minskat: i senaste valet till EUP röstade endast 42 procent av de röstberättigade. Vidare upprätthåller det nuvarande valsystemet en nationell fragmentering då medborgarna röstar i enlighet med nationell rösträtt, vilken varierar mellan medlemsländerna. Slutligen bedriver partierna enbart valkampanjer

inom sina respektive länder. Rösterna omvandlas sedan till nationella kontingenter som införlivas i EUP:s olika politiska grupperingar och vilkas agendor kan avvika från de nationella partiernas partiprogram. Enligt Grimm resulterar detta i att EUP saknar en folklig förankring, eftersom delegationslinjen mellan medborgarnas röst och det parlamentariska arbetet på europeisk nivå är bruten. EU-ländernas väljare kan i dag inte rösta på partier som verkar på EU-nivån och även om ett europeiskt partisystem skulle uppstå saknas en europeisk offentlighet för opinionsbildning.

Grimm lyfter även fram EU-domstolen som en betydelsefull aktör som bryter delegationslinjen. Med ratificeringen av den Europeiska Enhetsakten 1986 slopades kravet på absolut majoritet i Europeiska rådet för beslut som rör den inre marknaden. I praktiken innebär detta att enstaka medlemsländers önskemål kan åsidosättas av en kvalificerad majoritet. Samtidigt drev EU-domstolen fram den gemensamma inre marknaden och har i dag ett större handlingsutrymme än de enskilda medlemsländernas verkställande och lagstiftande makt på det nationella planet. I konfliktfall avgör EU-domstolen om medlemsstaternas lagstiftning anses vara ett hinder för EU:s frihandel och beslutar oftast till integrationsförespråkarnas fördel. "Integration i en opolitisk modus" kallar Grimm denna utveckling, eftersom EU-domstolens rättspraxis är politisk utan att vara föremål för en demokratisk beslutsprocess.

EU-domstolens maktutövning innebär en konstitutionalisering av unionsfördragen: unionsrätten ges i praktiken en status av grundlag som undandrar sig politisk kontroll. Eftersom EU-domstolen ger EU-fördragen prioritet över nationella lagar har dessa fördrag kommit att förvandlas från internationella avtal till en ny konstitution. Grimm är inte den förste som drar denna slutsats utan använder sig av Joseph H. H. Weilers tes om EU-domstolens "tysta revolution", vilken har genomförts mot medlemsstaternas vilja. Det som han inte nämner är att EU-domstolens roll är omdebatterad bland forskare. Statsvetaren Olof Larsson avfärdar till exempel tesen om EU-domstolens "tysta revolution" med hänvisning till historisk forskning om EU-domstolen och dess beslut.

Vilken är Grimms och Streecks rekommendation mot bakgrund av denna legitimitetskris? För det första bör EU av rent egenintresse undvika att inkräkta på medlemsstaternas befogenheter. De som vill ha ett mer handlingsdugligt EU måste i viss utsträckning acceptera en "ansvarsfull nationalism", menar Streeck. Detta kan

åstadkommas genom att begränsa unionsfördragen till att endast reglera de allmänna rättigheterna och EU-institutionernas kompetenser. Lagstiftning som reglerar specifika områden bör ligga på nationalstatlig nivå. I samma anda betonar Grimm att EU inte kan ersätta nationalstaten utan bör snarare omformas till en ändamålsenlig sammanslutning för att lösa de gränsöverskridande problem som enskilda stater inte kan lösa själva. Detta anser han vara en tillräckligt god motivering för EU:s existensberättigande. Ett sådant EU skulle också ha lättare att vinna medborgarnas stöd. Försöket att omdirigera medborgarnas bindning till sina respektive nationella politiska system till en överstatlig nivå är dömt att misslyckas. EU bör släppa denna ambition och acceptera sina begränsningar.

Samlingen med Grimms texter visar tydligt på EU:s konstruktionsfel och är tillgängliga också för icke-forskare. Den är dock bättre på att beskriva och analysera legitimitetskrisen för EU än att formulera möjliga lösningar. Att återupprättelsen av medlemsländernas suveränitet skulle gynna EU är en hypotes som ännu inte har prövats. Hur vet vi att en begränsning av EU:s befogenheter inte leder till motsatt effekt och väcker nationalismens mörka sidor till liv?

Vid en första påsyn finns likheter mellan EU-skeptikernas och Ulrike Guérots analyser, även om hennes slutsatser är de motsatta. Hennes huvudsakliga kritik är riktad mot ett EU som har ägnat flera årtionden åt att främja den ekonomiska integrationen, medan den politiska integrationen har försumrats. "Misslyckas euron, misslyckas Europa" löd Angela Merkels slagord under eurokrisen och blev ett slags mantra för de krafter inom EU som vill försvara valutaunionen till varje pris. Enligt Guérot förhåller det sig precis tvärtom: består euron som den är i dag, kommer det europeiska projektet att misslyckas. Eftersom euron saknar social och demokratisk förankring har valutaunionen bidragit till populismens frammarsch. Därför är det knappast förvånande att samtliga populistiska partier i eurozonen kräver utträde ur den monetära unionen och anklagar EU för att vara odemokratiskt.

Guérot menar att populisternas analys och kritik i grund och botten är korrekt, men inte deras lösningsförslag. Frågan är snarare hur euron kan förankras i en välfungerande politisk gemenskap. Att EU:s inre marknad behöver ett tydligt politiskt ramverk är ingen vänsteridé utan en klassisk ordoliberal princip som lyder: reglerna

ska gälla alla. I dag befinner vi oss långt från denna princip eftersom de sociala och skattemässiga reglerna är olika. Medan EU:s inre marknad och den monetära unionen förverkligades i förhållandevis snabb takt blev utbyggnaden av den politiska unionen ett eftersatt område. Ett ekonomiskt projekt kan inte bäras upp utan politisk underbyggnad. Jacques Delors (som Guérot jobbade för under 1990-talet) myntade en gång att man inte kan bli förälskad i en inre marknad. Likaså betecknar Guérot euron som en föräldralös valuta, som söker efter den europeiska demokratins hem. I sin nuvarande form förmår EU-institutionerna, som lider av ett stort demokratiunderskott, inte att skapa förutsättningarna för ett sådant husbygge. Här lutar hon sig mot Jürgen Habermas som argumenterar i samma riktning i sin senaste bok *The Lure of Technocracy*. Europaparlamentet (EUP) har fortfarande ingen initiativrätt, utan måste förhålla sig till kommissionens lagförslag, vilket av många upplevs som odemokratiskt. Inte heller har de röstberättigade möjlighet att "rösta bort" EU-kommissionen. Enligt Guérot är EU ett paradexempel på ett postdemokratiskt politiskt system i Colin Crouchs anda: "You can always vote but you have no choice."

Varför tar politiken inte upp denna diskussion som länge har förts bland forskare och journalister? Det mest närliggande svaret är att nationalstater inte kan avskaffa sig själva. Det vore orealistiskt att kräva att de eliter från medlemsländerna, som har valts in i nationella parlament eller representerar sina respektive länder, ska ifrågasätta sitt eget existensberättigande eller frivilligt avträda sin suveränitet. Vi befinner oss i en dynamik som verkar vara ouplöslig. Ändå börjar Guérots lösningsförslag precis i denna anda. Hon ifrågasätter nämligen idén att nationalstatens suveränitet är oöverkomlig.

Visserligen vilar de europeiska statsbildningarna på folksuveränitetsprincipen, men med hjälp av en idéhistorisk genomgång visar Guérot att suveränitet är en individuell princip: den utgår inte från nationer eller stater utan allra först från medborgarna som individer. Och om vi, medborgarna, är suveräna, har vi också förmågan att verka för ett alternativt, postnationellt politiskt system. Förverkligandet av en sådan idé kräver inte bara att medborgarna gör anspråk på "sin" suveränitet, därutöver måste de bli fullständigt lika inför rätten. Det förefaller utsiktslöst att eftersträva en politisk union i ett Europa av nationalstater, där det råder ojämlikhet mellan tyska och tjeckiska medborgare avseende

skatterätt eller rösträtt. Därför menar Guérot att övervinnelsen av nationalstaten är en förutsättning för att medborgarna inom EU ska realisera den politiska integrationen. För Guérot är en europeisk republik den logiska följderna av en sådan process och den enda organisationsform som skulle kunna garantera medborgarnas likhet inför lagen och allmännyttan inom EU.

Jämlikhet bortom samhällsklasser var franska revolutionens valspråk, ”politisk och medborgerlig jämlikhet bortom nationen” borde det lyda i dag enligt Guérot. Hennes utopi börjar den 8 maj 2045, ett datum med tillbörlig symbolisk tyngd för att grunda den europeiska republiken. Medborgarna får ett representativt europaparlament med full initiativrätt. Parlamentet röstar fram en regering som kan röstas bort. Därutöver utser 50–60 europeiska regioner två senatorer var som ingår i EU:s andra kammare, den europeiska senaten.

Den europeiska republiken är ingen centraliserad superstat utan beskrivs som ett gemensamt tak över regionerna, som förblir autonoma samtidigt som EU garanterar ett jämlikt skattesystem. EU får även en större gemensam budget för att utjämna de sociala skillnaderna mellan regionerna genom en gemensam socialförsäkring. Guérot ifrågasätter antagandet att vi-känslan som nationen skapar trumfar andra identifikationer som människor har med sin hembygd eller övriga sociala miljöer. I hennes vision befrämjar den europeiska republiken medborgarnas identifikation med hemtrakten och leder inte till någon identitetsförlust som nationalistiska röster hävdar. ”Hembygd är region. Nation är fiktion” citerar Guérot sin österrikiske bundsförvant Robert Menasse.

Guérots europeiska republik är en utopi, men en utopi som hon anser vara inom räckhåll. Även om idén inte skulle förverkligas är hon övertygad om att nationalstaterna är på utdöende. Det är just därför hennes framtidsvision väcker mer frågor än den ger svar och saknar övertygelsekraft. En viktig fråga som hon lämnar obesvarad är hur gränserna för en tilltänkt europeisk republik ska dras. Läsaren letar förgäves efter en närmare precisering av den europeiska republikens yttre gränser och vilka medborgare som ska ingå i den nya republiken.

Nationella identiteter anses vara konstruerade – en vänsterliberal tysk kan, enligt hennes resonemang, ha mer gemensamma intressen

med en proeuropeisk polack än med en annan tysk som röstar på det högerpopulistiska AfD – samtidigt som hon undantar den europeiska identiteten från denna princip. Skulle en europeisk identitet inte innehålla samma konstruktionsfel som hon förebrår nationalstaten för? Antagandet att européer har starkare gemensamma intressen än italienare sinsemellan är och förblir just det – ett antagande. Oavsett om man sympatiserar med Guérots idealism eller inte är den aktuella politiska utvecklingen det bästa argumentet mot hennes vision. Protektionismen och nationalismen är på frammarsch i Europa och det råder en stor oenighet inom EU kring avgörande frågor såsom asyl- eller utrikespolitiken. Det krävs en betydande optimism för att tro att fungerande lösningar för dessa frågor finns i sikte, inte minst efter ödesåret 2016.

Radu Harald Dinu är fil. dr i historia, arbetar som forskningskoordinator vid Jönköping University. Han var 2007–2012 medlem i forskarskolan Mänskliga rättigheter och människovärde vid Max-Weber-Center for Advanced Cultural and Social Studies i Erfurt, Tyskland.