Nordisk Administrativt Tidsskrift
2005 s. 75 ff.

Behöver Europa en konstitution?*

Av Olle Abrahamsson, rättschef i Justitiedepartementet, Stockholm

Frågan har ställts om det finns en gemensam nordisk uppfattning huruvida Europa behöver en konstitution av det snitt som åren 2002 och 2003 mejslades fram av det så kallade framtidskonventet[1]. Svaret på frågan är nej. Visserligen står de nordiska länderna varandra nära i många avseenden, men politiskt – till exempel när det gäller anslutning till EU och Nato – har de gått skilda vägar. Norge, Finland och Island fick sin självständighet först under 1900-talet. Under andra världskriget var Danmark, Norge och Island ockuperade medan Finland lyckades bevara sin frihet, om än under stora uppoffringar. Sverige har åtnjutit fredens välsignelse i nära 200 år och har ytterst sällan hyst fientliga trupper på sitt nuvarande territorium, trots att landet historiskt sett har en rik erfarenhet av europeiska krig. Dessa olika bakgrunder i nutidshistorien bidrar till att det i vart och ett av länderna finns skilda uppfattningar om behovet av en europeisk konstitution.

En allmän nordisk skepsis till radikala förändringar i konstitutionella frågor tror jag dock är något som kan lyftas fram i detta sammanhang. I de nordiska länderna finns det verkligen ganska många i grunden EU-positiva medborgare som ifrågasätter i varje fall delar av konventets förslag till "konstitutionellt fördrag" och även processen som har lett fram till detta förslag. Inte minst för att främja debatten tar jag denna grundläggande skepsis som utgångspunkt för vad jag här tänker säga. Redan från början vill jag göra klart att min avsikt inte är att uppträda som talesman för den svenska regeringen. Den har i stora drag bejakat konventsresultatet och accepterat helheten i den nya konstitutionen. Min ambition är snarare att synliggöra några av de grynnor och grund som lurar under den glänsande ytan och som kan äventyra ratifikationsprocessen i de 25 medlemsstaterna.

Rubrikens fråga – Behöver Europa en konstitution? – inbjuder till två invändningar. Den första är att det, om man skall vara riktigt noga, inte är korrekt att likställa Europa med Europeiska unionen. Europa är ett geografiskt, kulturellt och historiskt begrepp. Den europeiska unionen är inget av detta utan ett politiskt begrepp. När man frågar om Europa behöver en konstitution bortser man strängt taget från att det även efter den senaste utvidgningsomgången finns ett tjugotal europeiska stater som inte är medlemmar i unionen. Ingen ifrågasätter väl att Norge och Island tillhör Europa, men ingetdera landet tillhör Europeiska unionen.

Det intressanta är att denna tendens inom unionen att lägga beslag på begreppet Europa har funnits redan från början. Det är tillräckligt att påminna om att den

---

* Artikeln bygger på anföranden av författaren dels vid ett av NAF:s svenska och finska lokalavdelningar anordnat seminarium i Stockholm den 19 maj 2004, dels vid FIDE-kongressen i Dublin den 5 juni 2004. Som gemensamt tema för de olika anförandena i Dublin hade organisatörerna valt det med anledning av det irländska EU-ordförandeskapet aktuella ämnet "Europe, its Member States and its citizens: do they need a Constitution?".

[1] Europeiska rådet antog som bekant konventets förslag med vissa modifieringar vid sitt möte i juni 2004.

parlamentariska församlingen redan år 1962 gavs det anspråksfulla namnet Europaparlamentet, trots att gemenskapen då bestod av endast sex av Europas alla stater. Jag nämner detta därför att vi här har att göra med en faktor som kan förklara en del av både drivkraften bakom och de motsättningar som kommit i dagen under de senaste årens arbete med att skapa en konstitution för den europeiska unionen.

Tydligt är att de stater som en gång grundade gemenskapen ansåg sig ha ett särskilt ansvar för bevarandet av freden och utvecklandet av välståndet i Europa. Det som gemenskapens grundarländer på 1950-talet lyckades med var ett storverk som förtjänar respekt och beundran. Sedan dess har unionen genomgått fem successiva utvidgningar och kommit att omfatta 25 länder. EU är i dag en annan organisation än för bara 10 år sedan. Den en gång av alla medlemmarna delade visionen om en allt starkare sammanhållning, om ett Europa som oavbrutet rör sig i integrationistisk riktning, bryts nu mot en mångfald av andra idéer och tankar om vad Europa bör vara och sträva efter. Tag bara det förhållandet att samtliga grundarstater också är Nato- och EMU-medlemmar, medan dagens europeiska union rymmer flera medlemsstater som har valt andra modeller för samarbete på försvars- respektive penningpolitikområdet. Det finns också – fast här rör man sig inte med lika klara fakta – skillnader i mentalitet och tänkesätt mellan senare tillkomna medlemsstater och de ursprungliga staterna. Exempelvis är det en mer vanlig uppfattning i de nordiska länderna än i EU:s grundarstater att unionen bör konsolidera vad man redan har uppnått och se till att tagna beslut genomförs innan man utformar nya visioner för samarbetet. En annan uppfattning i det av somliga som tröga och pragmatiska ansedda Norden är att endast sådana förändringar bör genomföras som föranleds av konkreta och praktiska behov. Över huvud taget bör man vara försiktig med radikala ändringar i fungerande ordningar, så resonerar många.

Tankegångar liknande dessa finns i flera av de medlemsstater som inte har varit med från samarbetets början. Och kom ihåg att de medlemsstaterna är i klar majoritet. Av unionens 25 medlemsstater har 13 tillkommit under de senaste 10 åren.

Naturligtvis vill dessa senare tillkomna medlemsstater som likvärdiga parter vara med och forma EU:s framtid utifrån *sina* idéer om vad som är nyttigt och nödvändigt. Dessa länder är inte beredda att gå med på att de större och mer etablerade staterna har något slags monopol på att representera Europa, att de ensamma skall definiera vad som menas med ett europeiskt tänkesätt etc. De nya länderna vill förmodligen inte ens gå med på att det alls finns något sådant ofta åberopat begrepp som ”det egentliga Europa”, i annan mening än som en syntes av de tänkesätt, uppfattningar och traditioner som finns i alla Europas stater.

Om några medlemsstater likväl gör anspråk på att mer än andra ha en skyldighet att föra det historiska arvet vidare och leda utvecklingen och kanske också att representera ”det egentliga Europa”, då blir de andra medlemsstaterna provocerade och det uppstår spänningar. Man kunde se detta redan under arbetet med det första konventet om den europeiska stadgan, och saken blev än tydligare under det så kallade framtidskonventet som hade till uppgift att förbereda regeringskonferensen 2004. I båda fallen hade initiativet sitt upphov i länder där man gärna ser det som en historisk nödvändighet att fullfölja vad som med en flitigt använd benämning kallas ”det europeiska projektet”. Och konventsarbetet drevs effektivt och skickligt framåt av personer som hade sin bakgrund i sådana länder.

Detta är inte sagt som kritik mot konventets dominerande gestalter; har man en övertygelse är det närmast en hederssak att man också följer den. Och till konventets förtjänst måste sägas att det, på det hela taget, arbetade under exemplarisk öppenhet. Men faktum är att andra uppfattningar om unionens önskvärda framtid hade svårt att göra sig gällande i konventsarbetet och endast i obetydlig grad kom att påverka resultatet. Irritationen var också stor, inte minst i de nordiska medlemsstaterna, över att den tid på cirka ett år som ursprungligen var avsatt för nationell reflektion och debatt, minskades till bara ett par månader, särskilt som den hopkrympta tiden försvarades med den utpräglat elitistiska motiveringen att konventets förslag var så perfekt att det inte skulle behöva ändras på en enda punkt.

Det finns anledning att något dröja vid den tillämpade konventsmodellen, eftersom den på sina håll har prisats i mycket höga tonarter. I Europaparlamentet ses konventsmetoden allmänt som en självklarhet när det gäller framtida fördragsrevisioner. I Sverige har statsministerns representant i framtidskonventet, förra utrikesministern Lena Hjelm-Wallén, lovordat konventet för dess demokratiska arbetssätt, och SNS Demokratirådet har funnit konventsmodellen så föredömlig att rådet i sin rapport 2004 "Demokratins grundlag" har föreslagit att ett grundlagskonvent skall sammankallas för att utarbeta en ny konstitution för Sverige.

Sett till resultatet blev framtidskonventet en framgång. Man undgick den försvagning som skulle ha blivit följden om olika alternativ hade måst läggas fram. I stället kunde man presentera ett enda med "konsensus" antaget förslag, helt i linje med vad konventets ordförande, Frankrikes förutvarande president Valéry Giscard d'Estaing hade uttalat redan i sitt inledningsanförande: "Detta konvent kan inte bli framgångsrikt om det blir enbart ett ställe att uttrycka skilda åsikter. Det måste bli den smältdegel i vilken månad efter månad ett gemensamt tillvägagångssätt utformas. - - - Om vi kunde nå bred konsensus om ett enda förslag, som vi alla skulle kunna lägga fram, skulle vi kunna bana väg för en europeisk konstitution." Konventet förmådde att samla sig till lösningar i ett stort antal kontroversiella frågor, något som sannolikt inte hade varit möjligt om i stället företrädare för medlemsstaternas regeringar på sedvanligt sätt hade suttit samman och förhandlat i så kallade reflektionsgrupper. Ett stort antal medborgare engagerades i arbetet, också i kandidatländerna, vilket ökade intresset för och vidgade kunskaperna om unionen och dess grunder. Konventet höll sig härjämte med en egen förnämlig hemsida och lade där ut bland annat de tusentals olika förslag som lämnades in av konventets medlemmar och av grupperingar utanför.

Konventets framgångar uppnåddes emellertid, som antytts, till priset av en mycket stark styrning från konventets presidium och inte så lite självsvåld av dess ordförande. I praktiken var det denne som enväldigt avgjorde om och när konsensus förelåg, och det var han som bestämde i vad mån ledamöterna skulle få ordet, något som ingalunda uppfattades som en självklar rättighet. Inga omröstningar eller voteringar tilläts, utan allt sammanfattades av ordföranden med att han funnit konsensus föreligga för den ena eller den andra ståndpunkten. Ledamöterna kunde inte ens säkert räkna med att över huvud taget få sina förslag behandlade. De svåraste frågorna sköts upp till konventets absoluta slutskede och kom därför nästan inte alls att diskuteras, vare sig i arbetsgrupper eller i plenum. Särskilt gällde detta förslaget om en vald ordförande för Europeiska rådet, som alla små medlemsstater

utom Sverige var kraftigt emot, förslaget om att i framtiden krympa kommissionen så att inte längre alla medlemsstater skulle få en egen kommissionär, samt det omvälvande förslaget om nya beräkningsgrunder för kvalificerad majoritet, ett förslag som gynnar de större medlemsstaterna på de mindres bekostnad. För att i eget intresse öka på konventets legitimitet och status lät sig bland andra Tysklands och Frankrikes statsledningar tidvis företrädas av sina utrikesministrar, men dessas tillfälliga inhopp förorsakade en hel del irritation från andra konventsdeltagare.

Ser man konventsmodellen från svensk synpunkt kan man konstatera att tre av riksdagens partier saknade representation och att regeringschefens representant deltog på personligt mandat, med följden att hennes inlägg och ställningstaganden inte var föremål för gemensam beredning i regeringskansliet. Likväl kom hennes inlägg att uppfattas som nära nog bindande för den svenska regeringen. Sverige hade, i likhet med Finland, ingen företrädare i presidiet, där de viktigaste besluten i praktiken fattades. Den sistnämnda iakttagelsen bör modifieras endast såtillvida att ett antal beslut av övergripande betydelse dikterades av ordföranden ensam efter informellt samråd med stats- och regeringscheferna i några av de mest inflytelserika medlemsstaterna.

Mot bakgrund av dessa från demokratisk synpunkt uppenbara brister i konventets arbetsmetod kan man inte annat än beundra ordföranden Valéry Giscard d'Estaing för att han under sådana omständigheter faktiskt lyckades skapa en utbredd föreställning om att konventets slutprodukt var ej endast epokgörande utan också mer legitim och bredare förankrad hos det "europeiska folket" än vad som varit fallit vid tidigare fördragsrevisioner. Härigenom fick konventets förslag en större tyngd vid den efterföljande regeringskonferensen än vad medlemsstaterna, eller i varje fall flertalet av dem, ursprungligen hade avsett.

Framgångarna för konventet och den vikt som efterhand kom att etableras vid dess förslag om ett konstitutionellt fördrag för Europa ledde som nämnts till bedömningen att det var såväl onödigt som olämpligt att skapa ett utrymme för efterföljande nationell reflektion och parlamentariska ställningstaganden; en snabb slutförhandling om förslaget redan under det italienska ordförandeskapet hösten 2003 ansågs desto mera angelägen. Detta tillvägagångssätt skapade i sin tur, i vissa medlemsstater mer än i andra, intrycket att de nationella beredningens- och förankringsprocesserna hade blivit negligerade av ett starkt och visionärt men också maktfullkomligt politiskt etablissemang. Just denna omständighet är det ena skälet till att man kan ha onda aningar om utfallet av ratifikationsförfarandet rörande det konstitutionella fördraget i de 25 medlemsstaterna, i synnerhet som man i allt fler länder verkar bestämma sig för att hänskjuta frågan om ratifikation till folkomröstning.

Det andra skälet gäller innehållet i det konstitutionella fördraget. Frågan är i vad mån befolkningarna överallt i EU känner sig redo för så radikala förändringar som den nya konstitutionen för med sig. I den kanske mest laddade frågan, den om fördelningen av makt mellan medlemsstaterna och institutionerna, bör man notera att det handlar om ganska stora förändringar. Låt mig här kort sammanfatta några av dem.

På en rad områden får unionen ökad behörighet; dessa områden innefattar immaterialrätt och rätten att ingå internationella avtal. På det polisiära och straffrättsliga området, där medlemsstaterna tidigare har varit suveräna, får unionen

delad kompetens, vilket förutsätter en omfattande överlåtelse av maktbefogenheter till unionens organ. Tillämpningen av den så kallade flexibilitetsklausulen, som tills nu har varit begränsad till den inre marknaden, ersätts av en allmän hänvisning till unionens politik, vilket ger unionen större möjlighet att fatta beslut som nu är förbehållna medlemsstaterna. På flertalet områden där unionen får eller redan har behörighet sker en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Det innebär inte bara att ett enskilt medlemslands vetorätt upphör, utan även att Europaparlamentet får vara med och bestämma, vilket försvagar rådets och därmed de nationella regeringarnas inflytande. Medlemsstaternas inflytande försvagas ytterligare genom de så kallade passerellerna, som ger unionen rätt att själv besluta om övergång till omröstning med kvalificerad majoritet på områden där det tidigare har krävts enhällighet. Vidare tillförs unionen en försvarsdimension, vilket innebär att ett utpräglat nationellt område delvis förs in under unionens behörighet. Vidare försvagas medlemsstaternas ställning på visst sätt genom den europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Med detta är vi åter till rubrikens fråga om Europa behöver en konstitution. Och då infinner sig min andra invändning beträffande rubriken, nämligen att det kan ifrågasättas om konventets förslag alls förtjänar namnet konstitution. Visst liknar dokumentet en konstitution, men det mest karaktäristiska draget för en verklig sådan finns inte. Det konstitutionella fördraget ger *inte* EU:s institutioner, inte ens Europeiska rådet, legitimitet och befogenhet att själva utvidga gränserna för sin behörighet. I princip kan ingen ändring göras utan samstämmiga godkännanden av de nationella parlamenten. Det är fortfarande medlemsstaterna som, när de agerar i enighet, är fördragets herrar. De nämnda så kallade passerellerna som ger Europeiska rådet befogenhet att själv ändra beslutsreglerna i konstitutionen kan visserligen tyckas jäva detta förhållande. Närmare besett handlar det emellertid här inte om att överföra ny kompetens från medlemsstaterna till unionen, utan endast om att reglera på vilket sätt unionen skall fatta sina beslut, en i och för sig viktig men dock annan sak.

Varför har det då ansetts så angeläget att ge det nya fördraget namnet konstitution, trots att det sakligt sett är tveksamt om det finns täckning för en sådan benämning? Svaret har förmodligen att göra med språkets makt över tanken.

De som med störst energi har förespråkat benämningen konstitution är de som har velat förstärka intrycket av att fördraget är inledningen till en ny epok i Europas historia, en epok där unionen har en mer dominerande roll och medlemsstaterna en mer underordnad. Samtidigt har avsikten nog också varit att ge ökad status åt det europeiska konventet och att etablera konventsmetoden som modell för kommande fördragsrevisioner.

Likartade motiv ser jag ligga bakom stadgan om de grundläggande rättigheterna, del II i det konstitutionella fördraget. Det kan inte förnekas att en rättighetsstadga har en naturlig plats i en konstitution, men faktum är att de rättigheter som medborgarna garanteras genom stadgan har medborgarna i stor utsträckning redan i dag genom de nationella rättsordningarna och genom Europakonventionen, som är en del av EU:s rättsordning.

Provokativt uttryckt kan man därför påstå att den egentliga betydelsen både av att anta stadgan, som skedde år 2000, och av att göra den rättsligt bindande, som nu är aktuellt, är att vänja medborgarna vid ett nytt tänkesätt, nämligen att hos dem ingjuta föreställningen att deras grundläggande rättigheter i första hand garanteras av unionen och endast i andra hand av medlemsstaternas egna rättsordningar. På så sätt åstadkoms ett successivt stärkande av medborgarnas känsla av tillhörighet till den europeiska unionen. En sådan förändring är önskvärd om man vill bana väg för en acceptans av allt kraftfullare institutioner och en fortsatt utveckling av det europeiska projektet.

Det klart tyngsta argumentet som åberopats för att ge större beslutskraft åt institutionerna, särskilt rådet och i rådet i första hand de största medlemsstaterna, är att effektiviteten kräver detta. Man har menat att det var svårt nog redan i EU15 att fatta beslut och att en union med 25 medlemsstater riskerar att bli handlingsförlamad om man behåller de nuvarande beslutsreglerna. Det kan därför finnas skäl att pröva hållfastheten i detta argument. Jag kan se åtminstone tre invändningar.

1) På väldigt många områden, på den inre marknaden givetvis men också på andra, är kvalificerad majoritet regel redan i dag. Det är följden av den väsentliga utökning av förfarandet med kvalificerad majoritet som infördes genom Nicefördraget, just med tanke på den då förestående östutvidgningen. I den konstitutionella debatten har det ibland framställts som om det utan nya regler skulle bli svårare att efter utvidgningen fatta beslut till och med på de områden där kvalificerad majoritet redan har genomförts. Så är inte fallet; rådet och parlamentet blir precis lika beslutskraftiga och effektiva som de tidigare var på dessa stora och för unionens verksamhet betydelsefulla områden. Någon ändring i förhållande till EU15 innebär alltså inte utvidgningen i detta avseende[2]. Det är bara om man är missnöjd med beslutskraften i EU15 som man också har anledning att vara missnöjd med beslutskraften i EU25.

Däremot är det sant att utan nya regler minskar de största ländernas relativa beslutskraft på alla områden där beslut fattas med kvalificerad majoritet. Detta är inte något unikt för de största länderna, även små och medelstora länder, såsom de nordiska medlemsstaterna, får sin beslutskraft reducerad genom utvidgningen. Men detta minskade relativa inflytande för de 15 gamla medlemsstaterna innebär inte i sig en minskad effektivitet i EU25.

2) Erfarenheten visar att skillnaden mellan enhällighet och kvalificerad majoritet gärna överdrivs och ofta nog är ganska liten i praktiken. Vid enhälligt beslutsfattande utsätts enstaka tredskande länder för starkt tryck från de övriga medlemsstaterna och riskerar att få betala ett högt politiskt pris om vetorätten utnyttjas. Därför är det ovanligt att så sker. Det är slående att inte ens på det straffrättsliga området har kravet på enhällighet hindrat medlemsstaterna att fatta en rad betydelsefulla beslut. Lika slående är hur förmågan att komma fram till enhälliga beslut har ökat då denna förmåga som bäst har behövts, exempelvis då terrorhot har krävt snabba och resoluta ingripanden.

---

[2] Efter utvidgning kommer det visserligen att fordras att fler medlemmar förenar sig om en och samma uppfattning, men denna svårighet balanseras till fullo av att antalet medlemmar som kan förena sig om en majoritetsuppfattning är större och av att det krävs att fler medlemmar än tidigare förenar sig om motsatt uppfattning för att de skall kunna uppnå en blockerande minoritet.

3) Enhälligt beslutsfattande bidrar till konfliktreducering, en faktor som kommer att bli särskilt betydelsefull i EU25. På de återstående områden där enhällighet ännu enligt Nice är regel har det ett värde att alla medlemsstater kan uppleva att de frivilligt har gått med på nya gemensamma regler, även om detta har skett under starkt yttre tryck. Genom att behålla kravet på enhällighet utvecklar man dessutom staternas ansvarstagande och delaktighet i unionens utveckling. En annan viktig sak är att regler som stater frivilligt har gått med på brukar sjunka djupare in och få större legitimitet än påtvingade regler. Särskilt gäller detta på rättsstatens kärnområden.

Man kan av dessa tre invändningar se att argumentet att EU av effektivitetsskäl behöver en konstitution är långtifrån entydigt. Om man tycker att det i dag råder en lagom balans mellan medlemsstaterna och institutionerna, och också en lagom balans mellan institutionerna och medlemsstaterna inbördes, det vill säga en sådan balans som bestämdes genom Nicefördraget, då bör man kunna utgå från att de nuvarande institutionella reglerna kommer att fungera lika bra i EU25 som i EU15. Och att det därför inte av *den* anledningen behövs en konstitution för Europa.

Ett uteblivet ikraftträdande av den nya konstitutionen skulle sakligt sett alltså inte få några dramatiska konsekvenser för beslutsfattandet inom Europeiska unionen. De största effekterna av ett ofullgånget ratifikationsförfarande skulle över huvud taget inte vara av funktionell utan av politisk art. Men dessa senare effekter skulle onekligen kunna bli ganska omvälvande, med tanke på att många människor både inom och utom Europa då för första gången någonsin skulle uppleva att den europeiska integrationsprocessen kommit till vägs ände och där tagit inte bara ett utan flera jättekliv bakåt. Den besvikelse och frustration som en avstannad integrationsprocess skulle åstadkomma är emellertid knappast ett självständigt skäl att svara ja på den givna frågan om Europa behöver en konstitution.

Om man har visionen att de värderingar till varje pris skall föras vidare och utvecklas som EU6 en gång grundades på, då bör man glädjas åt den nya, förändringsinriktade konstitutionen som efter att ha övervunnit några svårigheter längs vägen nog – och då möjligen i omförhandlat skick som resultat av folkomröstningarna i flera medlemsstater – kan komma att träda i kraft inom detta decennium. Detta sagt i medvetande om att glädjen för många, inte minst i Europaparlamentet, hade varit större om förändringarna hade varit ännu mer djupgående.

Om man däremot har en praktisk och pragmatisk inställning, om man helst vill gå försiktigt fram och tycker att samarbetet fungerar bra och har en lagom nivå i dag, då bör man fundera över om inte konstitutionen utgör ett alltför djärvt experiment, framför allt när det gäller utvidgningen av unionens kompetens i förening med de institutionella förändringarna. Många andra förändringar är av sådant slag att de bör kunna välkomnas till och med av dem som kallar sig EU-skeptiker. Jag tänker på sådana inslag som att hela fördragstexten innefattas i ett och samma dokument, att unionen uttryckligen får rättslig status och därmed kan ingå internationella avtal och att det skapas en rättslig grund för unionens anslutning till Europakonventionen. Även de åtgärder i form av en vald ordförande för Europeiska rådet och en utrikesminister i kommissionen som vidtagits för att stärka dessa institutioner bör kunna välkomnas, eftersom reformerna kan ses som nödvändiga för att i någon mån

återställa den institutionella balansen i ett läge då Europaparlamentet har fått avsevärt utökade befogenheter.

Mitt slutliga svar på frågan om Europa behöver en konstitution, eller om de nuvarande reglerna är ändamålsenliga också i den utvidgade unionen, måste därför bli att båda uppfattningarna ryms vid sidan av varandra och att det till sist är betraktarens perspektiv som är avgörande för hur frågan besvaras.