

Sverige och Europeiska unionen i en osäker värld

Text: Göran von Sydow



Sverige har historiskt ofta beskrivits som en "motvillig europé" och "ståndaktig nationalstat". Författaren Per Wirtén skrev häromåret en bok som behandlade den svenska relationen till EU och Europa. Titeln han gav boken var "Mitt hemland: ett utanförsöksområde". Han beskriver hur den franske utrikesministern Robert Schumanns presentation av den deklaration som låg till grund för EU:s föregångare Kol-

och stålunionen den 9:e maj 1950 knappt uppmärksammades i Sverige. För Sverige, som stått utanför de två världskrigen, betraktades det kontinentala projektet för fred och enande som avlägset. När Storbritannien ansökte om medlemskap fördes en kortlivad svensk diskussion om det vore intressant för Sverige också men dåvarande statministern Tage Erlander landade i det så kallade "Metalltalet" 1961 i att ett svenskt medlemskap inte skulle vara förenligt med den svenska neutralitetspolitiken. Det fanns också farhågor kring välfärdsstatsmodellen och demokratin. Per Wirtén beskriver hur den svenska självbilden som modernitetens främsta fäste gjorde att det europeiska samgåendet inte skulle kunna bidra till den svenska utvecklingen. EU var något för "kontinenten", med besynnerliga matvanor, ineffektiv jordbrukspolitik, bakåtsträvande tendenser och en trög ekonomi.

EU har i en svensk kontext alltid uppfattats som i hög grad ett ekonomiskt samarbete, något som kan räknas på och där kalkylen behöver vara positiv. Denna inramning

var också synlig vid tidpunkten för den svenska omsvängningen kring EU runt 1990. Då var tiden en annan: Berlinmuren hade fallit, länderna i Öst- och Centraleuropa gjorde sig fria från Sovjetsystemet, internationaliseringen var stark liksom rörelsen mot demokratisering i världen. Neutralitetsargumentet tappade sin bäring. Samtidigt var alltså de ekonomiska argumenten kring EU de viktigaste för väljarna, både på ja- och nej-sidan, vid folkomröstningen 1994. Jag vill hävda att betraktelsesättet om EU som i *huvudsak* en marknad har levt kvar länge i det svenska förhållningssättet till EU. Denna syn påminner om hur Storbritannien, som ju fram tills att de lämnade unionen var Sveriges främsta partner inom EU, brukade betrakta samarbetet. Det finns flera utmaningar med detta synsätt. För det första kan rena nyttokalkyler förändras över tid. För det andra, och kanske mer grundläggande, så är EU något mycket mer omfattande än bara ett frihandelsområde. EU är det mest djupgående regionala samarbete som finns. Det är på samma gång ett samarbete mellan stater och ett politiskt system, med distinkta överstatliga inslag, i vardande. En vän brukar sammanfatta med att "Sverige gifte sig för pengarna men blev havande med en konstitution".

Den konstruktion som den franske EU-pionjären Jean Monnet skapade, med en viktig roll för den europeiska kommissionen, en överstatlig domstol och sedermera ett direktvalt parlament på överstatlig nivå, har över tid blivit ett mycket djupgående samarbete. I Schumann-deklarationen, som Jean Monnet skrev, formuleras det som att "Ett enat Europa kan inte bli verklighet på en enda gång och inte heller genom en helhetslösning. Det kommer att bygga på konkreta resultat, varigenom man först skapar en verklig solidaritet." Tanken är alltså att genom små steg,



Jean Monnet Okänd fotograf (Keystone France), Public domain.

med konkreta resultat ska allt fler politikområden bli föremål för gemensamma beslut. Denna modell har visat sig vara mycket kraftfull. Frågan om slutmålet med europeisk integration är alltjämt öppet och omtvistat. Men hittills har det varit en kumulativ process: allt fler politikområden har tillkommit och allt fler länder har anslutit sig.

EU:s övergripande berättelse, eller narrativ, har också förändrats över tid. Under de tidiga decennierna handlade det mycket om att garantera freden, främst genom att förhindra krig mellan Frankrike och Tyskland. Sedermera kom berättelsen om EU som ett sätt att ena Europa efter kommunismens fall. Därefter kom idén om ett europeiskt samarbete som ökar välbefinnande och sprider demokrati och andra värderingar i världen att få en mer framskjuten plats.



Francis Fukuyama. Foto: Gobierno de Chile, CC BY 2.0

Med den stora finans- och eurokrisens effekter kom välbefinnandeargumenterna att få förminskad bärighet. I takt med demokratis tillbakagång i världen kom idén om att utökad global handel skulle leda till en tillnärmning mot europeiska och västerländska värden att försvagas.

Varieties of democracy institute vid Göteborgs universitet mäter demokratis globala ställning. I deras senaste undersökningar visar de att demokratin, efter

några gynnsamma år, är tillbaka på nivåer som rådde 1989. Tanken, som bland annat framfördes av den amerikanske statsvetaren Francis Fukuyama på 1990-talet, om en "historiens slut" och liberalismens seger har inte besannats. Snarare ser vi idag en återkomst av autokratier och geopolitik. Den globala konkurrensen har fått delvis nya förtecken där ekonomi och teknologi utgör områden för konflikt. För EU:s del är detta utmanande. EU:s globala roll brukar ofta beskrivas som en "mjuk" makt, genom den stora befolkningen, den välintegrerade marknaden och förmågan att reglera har EU kunnat sprida sina värden och säkra sina intressen. Detta blir allt svårare idag. Av denna anledning är den berättelse om EU idag som fått allt större fäste den om ett Europa som skyddar.

Inte minst Frankrikes president Emmanuel Macron har placerat EU och utvecklingen av unionen som en central del av sitt politiska program. Hans europapolitik handlar bland annat om att omdefiniera suveränitetsbegreppet. Globalisering, ömsesidiga beroendeförhållanden och en förändrad omvärldssituation gör att den reella suveränitet som enskilda europeiska stater kan utöva är begränsad. Lösningen för Macron handlar i stället om ett starkt europeiskt agerande. Det är bara så som suveränitet kan återupprättas.

Svenska aktörer tenderar dock att vara avvaktande

inför alltför vittgående förslag om att skapa mer europeisk autonomi. De svenska idéerna om frihandel och en tilltro till att globala värdekedjor löser problem är samtidigt satta under press. Pandemi, krig och global konkurrens har satt frågor om krisberedskap och försörjningsberedskap i fokus. Sverige har från början varit djupt kritiska till EU:s jordbrukspolitik. Det är så klart svårt att veta hur svensk livsmedelsförsörjning och jordbrukspolitik hade sett ut om Sverige stått utanför EU, men frågan är om inte vårt förhållningssätt även på detta område kommer omprövas. Tankar om motståndskraft, eller resiliens, behöver inte nödvändigtvis stå i kontrast till tilltro till utbyte, handel och konkurrens.

Kriser och externa chocker driver europeisk integration. Initiativtagaren Jean Monnet sa att "L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises" (Europa kommer att smidas i kriser och vara summan av de lösningar som har antagits för dessa kriser). Europas största utmaning idag är Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina som inleddes för knappt två sedan. Den europeiska säkerhetsordningen är satt ur spel och kriget är åter i Europa. EU har agerat snabbt, enat och tagit flera nya steg. Man har antagit sanktioner mot Ryssland och gett stöd till Ukraina. Man har fördjupat försvarssamarbetet. Men nu finns frågor om enighet och uthållighet.

Bara några få dagar efter invasionen hade Ukraina skickat in sin ansökan om EU-medlemskap. Som en följd av detta hamnade helt plötsligt en framtida utvidgning av EU högt upp på dagordningen.

EU befinner sig idag i en ny och potentiellt transformativ fas. Frågan om hur EU ska reformeras för att fungera som en union av 35 medlemsstater diskuteras. Framtidsdiskussionen handlar också om EU ska kunna ta sig an nya politiska utmaningar och rusta sig för en omvärld som är under förändring. De stora geopolitiska skiften som just nu pågår väcker nya frågor om hur EU ska kunna navigera samt vilken typ av politisk förmåga som behöver samlas på europeisk nivå samt vad som bättre hanteras av medlemsstaterna. Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har föranlett EU att vidta exceptionella åtgärder och föranleder också en diskussion om hur EU kan bli en starkare säkerhetsunion.

Den svenska demokratin har förändrats genom EU-medlemskapet. Allt fler områden har blivit föremål för gemensamt beslutsfattande. Inför medlemskapet i EU talades det om en "suveränitetskalkyl" där man avyttrar formell suveränitet men i gengäld vinner möjligheten att vara med och påverka politik för hela EU. En bärande del i suveränitetskalkylen handlar om att lyckas påverka EU, vilket förutsätter att man vet vad man vill, att man förmår att prioritera, att man är ute i god tid och att tillräckliga politiska resurser avsätts. I många sakfrågor som ligger nära svenska intressen har Sverige lyckats väl med att påverka EU. Det har dock ibland varit svårt för Sverige att agera proaktivt snarare än reaktivt. Förklaringar till detta kan handla om svårigheter att i tidiga skeden identifiera centrala frågor men också utmaningar i att hantera målkonflikter samt att få till stånd en organisering som kan fånga upp förslag som griper över flera politikområden.

En aspekt som kännetecknar svensk Europapolitik är den begränsade offentliga diskussionen om EU:s framtidsfrågor. Även detta kan medverka till att det ibland kan verka svårare att skapa långsiktiga prioriteringar för

EU-arbetet. I syfte att lyckas med detta i en union under stark förändring finns anledning att tydliggöra hur olika europapolitiska vägval påverkar Sverige. I dagens utmanande läge väcks både frågor om hur mycket man vill dela sin suveränitet med andra och hur mycket det får kosta. I ljuset av de höjda ambitionerna inom områden som klimatpolitik, försvars- och säkerhetspolitik, industripolitik och att frigöra resurser för att stödja Ukraina väcks frågor om hur man ska förena höga ambitioner med knappa medel. Svenska företrädare brukar inte vara blyga för att omtala sig som "snålast i Europa" och företräda en mycket återhållsam linje kring unionens resurser. Återigen kommer perspektivet om EU som ett ekonomiskt samarbete in där "nyttokalkylen" ska vara positiv. Frågan är om det kanske blir nödvändigt att ompröva detta synsätt.

EU utvecklas i samklang med den tid vi befinner oss i. Just nu är det orostider där stormaktspolitiken återvänt. Blickar man fram mot hösten med ett amerikanskt presidentval kan frågor om europeisk förmåga att agera självständigt bli alltmer aktuell. I det sammanhanget kan det vara värt att påminna något som en av EU:s andra grundare, belgaren Paul-Henri Spaak, sa redan på den tiden "Europa består bara av två typer av stater: de som är små och de som inte ännu har förstått att de är små." Det är i dagens läge kanske mer träffande än då. Gehör i världspolitiken underlättas av samarbete och europeisk enighet. Det betyder naturligtvis inte att våra olikheter, kulturer och skillnader i demokrati skulle försvinna. Medlemsstaterna är där demokratin i huvudsak finns. Och så kommer det förbli. Det handlar snarare om att hitta former för samarbeten som förmår att bevara den samhällsmodell som vi i Europa står för. Att säkra fred och frihet. I Ukraina mer än någon annanstans är detta smärtsamt tydligt.

Avslutningsvis vill jag återigen citera Schumann-deklarationen från 1950: "Världsfreden kan inte upprätthållas utan konstruktiva insatser mot hotande faror." Dagens situation är fylld av hotande faror. Låt oss hoppas att förmågan till konstruktiva insatser också finns.