



EU

FRAMTIDSFRÅGORNA



Ett studie- och diskussionsmaterial

av

Rolf Gustavsson



Plats för
nytänkande



**Studieförbundet
Vuxenskolan**

INLEDNING - FÖRORD

Syftet med detta material är att lyfta fram några av de stora frågorna som diskuteras i olika europeiska sammanhang. Frågorna diskuteras också i varje EU-land, men med olika intensitet och omfattning. Alla frågorna har inte samma tyngd i alla länder. Men sammantaget är det dessa frågor som står högst på EU:s dagordning och som kommer att påverka diskussionen om utvecklingen av EU.

Målgruppen för materialet är du som har grundkunskaper om EU - vad EU är, vilka frågor som EU arbetar med och hur EU fungerar.

För dig som känner dig osäker om dina kunskaper om EU, rekommenderar jag två material utgivna av Europeiska kommissionen 2018:

Europeiska unionen och dess uppgifter

(<http://publications.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/sv/>)

Så fungerar Europeiska unionen

(http://publications.europa.eu/resource/cellar/d7031407-61e7-4797-99a7-e05369dab332.0014.02/DOC_1)

Valet till Europaparlamentet

Vart femte år är det val till Europaparlamentet. Parlamentet har 751 ledamöter som utses av väljarna i EU:s 28 medlemsstater. Sedan 1979 väljs ledamöterna genom allmänna direkta val för en fem-årsperiod.

I år är det val till Europaparlamentet. I Sverige sker valet söndagen den 26 maj. Och som till andra allmänna val i Sverige går det förstås att förtidsrösta.

Europaparlamentet har fått allt större inflytande och makt under de senaste åren. Därför är valet till parlamentet ännu viktigare än tidigare.

Detta studie- och diskussionsmaterial handlar om fem stora framtidsfrågor för EU:

- Demokratin
- EU:s rättsordning
- Marknaden
- Solidariteten
- Utrikespolitiken

Journalisten Rolf Gustavsson har skrivit grundtexten. Ulla Bohman har bearbetat texten och svarar för "Några frågor att diskutera".

Det händer mycket inom EU. Det kommer ständigt nya initiativ och förslag. Grundmaterialet skrevs under tiden fram till halva juli 2018. Det vill säga till tidpunkten då den brittiska vitboken om Brexit presenterades, policydokumentet om Storbritanniens utträde ur EU. Sedan dess har det hänt mycket och det fortsätter att hända mycket. Därför är det viktigt att ni följer nyheterna och kompletterar materialet med aktuella händelser och diskussioner.

De svenska partierna som ställer upp i valet, har också egna program. I de programmen får du veta vilka frågor som respektive parti tycker är viktiga och varför. Dessa program kan också vara bra att ha till hands i studiecirkelarbetet.

Arbetet i studiecirkeln

Detta material är lämpligt för arbetet i en studiecirkel. Gör en enkel arbetsplan för när de olika avsnitten ska diskuteras. Det är ni i gruppen som avgör vilka frågor ni vill diskutera, och hur och när ni ska diskutera dem.

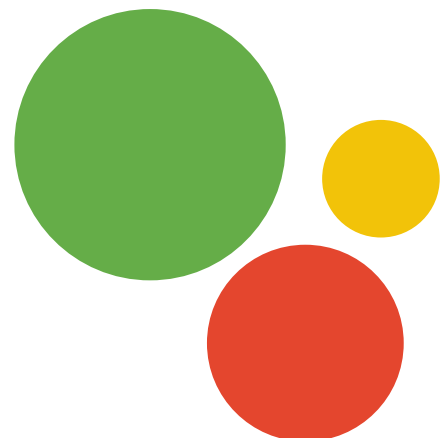
Kanske det finns någon "expert", sakkunnig som kan medverka vid en studiecirkelträff?

För att kunna följa händelserna i EU i er studiecirkel, är det viktigt att ni bestämmer från början hur ni ska samla informationen om vad media skriver om EU.

Har du synpunkter på eller frågor om materialet?
Kontakta gärna mig!

Lycka till!

Mars 2019
Raymond Svensson
Studieförbundet Vuxenskolan
raymond.svensson@sv.se



DAGSLÄGET I EU

Det råder bred enighet om att EU sedan flera år visar tecken på en djup kris. Många säger att krisen kan leda till ett sammanbrott för EU och för formerna för samarbete inom EU. Finanskrisen, Brexit, flyktingkrisen och interna politiska motsättningar har skapat splittring och misstro mellan och inom medlemsländerna.

En del av krisen för EU avspeglar också inrikespolitiska motsättningar i de enskilda medlemsländerna. I många av länderna finns en misstro mot EU och också en misstro mot de etablerade partierna. Därför kan EU:s kris inte lösas enbart genom reformer på EU-nivå. Det krävs också reformer på nationell nivå. Det är en mycket svår pedagogisk uppgift att förklara kopplingarna mellan de olika nivåerna. För att lyckas behövs en diskussion som är gränsöverskridande, en europeisk diskussion. Och den diskussionen saknas på många sätt idag.

Dessutom ställs sammanhållningen inom EU på svåra prov genom växande yttre utmaningar, bland annat från länder som USA, Ryssland, Kina och Turkiet.

EU måste reformeras

Även om det råder ganska stor enighet om att EU måste reformeras, så saknas en bred gemensam uppfattning om hur reformerna ska se ut. Det handlar om olika syn

på samarbetet och utvecklingen för EU. De som ser samarbetet i EU som en "ofullbordad process på rätt väg" önskar "mer EU". De som anser att EU-samarbetet redan har gått för långt, förespråkar "mindre EU". De önskar en återgång till större självständighet, suveränitet för varje land. De olika sätten att se på EU:s framtid syns tydligt i de motsättningar som finns kring dagsaktuella frågor.

Fem rubriker sammanfattar grunderna för EU och bildar utgångspunkten för de vägval som EU står inför:

- Demokratin
- EU:s rättsordning
- Marknaden
- Solidariteten
- Utrikespolitiken

Folkmängd

År 1750 levde cirka 790 miljoner människor på jorden. Av dem bodde 64 procent i Asien, 21 procent i Europa och 13 procent i Afrika.

Kring år 1900 var folkmängden kring 1,7 miljarder. Den huvudsakliga ökningen låg i Europa.

År 2000 var folkmängden kring 6,1 miljarder.

FN:s prognos förutser en världsbefolkning år 2050 på 9,3 miljarder. I Asien finns då 55 procent, i Afrika 24 procent och i Europa 8 procent. Europas andel 1950 var 22 procent.

Europa

I Europa finns 49 länder, inklusive Vatikanstaten.

Befolkningen är cirka 750 miljoner.

28 av Europas länder är medlemmar i Europeiska Unionen:

Belgien	Malta
Bulgarien	Nederländerna
Cypern	Polen
Danmark	Portugal
Estland	Rumänien
Finland	Slovakien
Frankrike	Slovenien
Grekland	Spanien
Irland	Storbritannien
Italien	Sverige
Kroatien	Tjeckien
Lettland	Tyskland
Litauen	Ungern
Luxemburg	Österrike

Av dessa 28 medlemsländer använder 19 länder euro som valuta.

Några frågor att diskutera:

- Vilka frågor tycker du är viktiga för EU?
- Pratar vi i Sverige om de fem viktiga frågorna för EU:s framtid?
- Vad tycker de olika partierna i Sverige om EU:s framtid?





1. Demokratin

Diskussionen om demokratin i det europeiska samarbetet förs på flera olika nivåer. Den europeiska nivån bör kopplas till medlemsländernas nationella, regionala och kommunala nivåer. EU-frågor berör alla dessa nivåer. Men trots det, är det fortfarande stats- och regeringscheferna i Europeiska Rådet som har sista ordet. Regeringscheferna beskrivs ibland som "fördragets herrar".

Bakgrund

Det europeiska samarbetet har från början följt en traditionell modell med regeringarna i medlemsländerna som de som bestämmer. Nu har vissa överstatliga delar tillkommit, men länge var det enbart de nationella regeringarna som (indirekt) representerade medborgarna och ansvarade för den demokratiska kontrollen.

EU är ingen stat. Men, efterhand har det vuxit fram ett system där det ursprungliga mellanstatliga samarbetet har kompletterats med europeisk parlamentarism genom det direktvalda EU-parlamentet.

Dagens EU är en alltså en blandning, en hybrid, som delvis påminner om ett tvåkammerssystem. Regeringarna som samarbetar i Ministerrådet kan liknas vid en första kammare, en senat.

Det direktvalda EU-parlamentet kan ses som en andra kammare, ett representanthus.

Systemet kan också beskrivas som två parallella kedjor. Ministerrådets länkar går till regering och riksdag, vars legitimitet vilar på de nationella allmänna valen. Europaparlamentet får sin legitimitet genom att ledamöterna utses i direkta EU-val vart femte år.

De politiska partierna spelar en nyckelroll på båda sidor. I de nationella valen till riksdag (och regering) är partierna välkända för väljarna och den allmänna politiska debatten handlar i hög grad om nationella frågor.

Val till EU-parlamentet

Valet till EU-parlamentet blir mer som parallella nationella val till en gemensam församling. Partierna uppträder ofta i europeiska konstellationer, men kandidaterna kommer främst från det egna landet och valkretsarna är nationellt avgränsade. Den väljare som vill ta ställning utifrån europeiska sakfrågor, har svårt att kunna orientera sig i EU-parlamentets labyrinter. Parlamentets viktigaste arbete sker i utskotten, sällan i plenum, och utskottens slutsatser är oftast komplicerade kompromisser mellan de största partierna.

En viktig skillnad mellan de nationella parlamenten och EU-parlamentet ligger i att det nationella valet bestämmer regeringsbildningen nationellt. Det blir ett val mellan ganska tydliga politiska alterna-

tiv. EU-parlamentet saknar en motsvarande roll, även om parlamentet i extrema fall kan avsätta hela EU-kommissionen.

EU-parlamentet alternerar sitt arbete mellan Bryssel och Strasbourg. Den arbetsformen får mycket kritik, men en förändring kräver att alla medlemsländer accepterar den.

EU-parlamentets uppgifter

EU-parlamentet är en europeisk plattform för opinionsbildning. Med öppna möten i utskotten, som ibland har formen av "hearings", och med en del utredande rapporter når EU-parlamentet fram i media.

EU-parlamentet har tre huvuduppgifter:

- EU-parlamentet är numera med och stiftar europeisk lag parallellt med Ministerrådet utifrån en speciell procedur.
- EU-parlamentet har en kontrollfunktion som i synnerhet gäller EU-kommissionen.
- EU-parlamentet bestämmer över EU:s budget, tillsammans med Europeiska Rådet. Därför kan parlamentet också påverka EU:s utgifter.

Kontrollfunktionen ger EU-parlamentet ett betydande inflytande, både formellt och informellt, till exempel vid utnämningar, budgetfrågor, fördragsärenden och anslutning av nya medlemsländer.

Men parlamentet saknar rätt att bestämma om skatter och har inte rätt att kontrollera medlemsregeringarna. Den makten har de nationella parlamenten.

En stor brist i hela EU-systemet är EU-parlamentets svaga förankring i den nationella politikens vardag.

EU-kommissionens uppgifter

EU-kommissionen har monopol på att lägga fram lagförslag. De har också bland annat till uppgift att övervaka hur medlemsländerna följer fattade beslut. Högsta ledningen, kommissionärernas kollegium, utses av medlemsregeringarna men måste som grupp godkännas av EU-parlamentet. Under detta kollegium arbetar tjänstemännen som förbereder förslag och följer upp besluten i samarbete med medlemsländernas experter.

Fördraget ger EU-kommissionen självständiga befogenheter i vissa viktiga frågor, som i jordbrukspolitiken och i konkurrenspolitiken. De beslut som EU-kommissionen fattar kan överklagas till EU-domstolen, som har monopol på att tolka EU-rätten. Flera mycket grundläggande beslut har fattats av tjänstemän i dessa överstatliga former genom deras tolkningar av EU-rätten.

Nationella folkomröstningar som vägledning

Många folkomröstningar har hållits i EU under senare år. De har alla varit nationella. Hittills har det inte förekommit någon europeisk omröstning, inte ens i frågor av europeisk karaktär som flykting- och asylfrågan eller om reglerna för den gemensamma valutan. Perspektiven har alltid varit strikt nationella.

I de länder som ansökt om medlemskap, har folkomröstningar genomförts innan anslutningen till EU, som i Danmark, Norge, Finland och Sverige. Norge har två gånger röstat nej till medlemskap i EU.

I ett fall har en folkomröstning gällt frågan om att stanna kvar eller lämna - Storbritanniens Brexit-omröstning.

Stora förändringarna av fördrag har också varit föremål för folkomröstningar, som i Danmark, Irland, Frankrike och Nederländerna. När resultatet blivit negativt har fördraget ibland justerats och följts av en ny omröstning.

I Sverige ledde folkomröstningen om euron år 2003, till att Sverige inte anslöt sig till den gemensamma valutan.

Olika tankar kring EU:s framtid

Det finns många olika tankar om framtiden för EU, tankar om olika vägval som måste medlemsländerna måste bli eniga om.



Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker gjorde i mars 2017 ett uttalande för att få fart på diskussionen om EU:s framtid. Han presenterade fem scenarios fram till år 2025:

1. Fortsätta som hittills utan förändringar.
2. EU ska vara enbart en gemensam marknad.
3. De medlemsländer som vill mer gör mer.
4. EU begränsas till områden där samarbete ger mervärde och är effektivt.
5. EU gör mer tillsammans, makten centraliseras ännu mer och medlemsländernas självbestämmande minskar.

Frankrikes president Emmanuel Macron höll i september 2017 ett långt tal på Sorbonne i Paris om hur han såg på EU:s framtid. Det innehöll en rad detaljerade förslag till reformer som alla syftade till att bygga upp ett suveränt, enat och demo-

kratiskt Europa. Han föreslår en modell där de länder som vill och kan, ska ha möjlighet att fördjupa sitt samarbete.

Tysklands förbundskansler Angela Merkel har lyft fram att reformer av eurozonen, asylpolitiken och säkerhetspolitiken är bland det viktigaste för EU.



Några frågor att diskutera:

- Varför är så många människor i Sverige inte engagerade i EU-frågor?
- Varför är det viktigt att rösta i valen till Europaparlamentet?
- Borde vi ha fler folkomröstningar i Sverige om EU-frågor?
- Vilken fråga tycker du är viktigast för EU? Varför?
- Vilken fråga tycker de svenska partierna är viktigast för EU i framtiden?





2. Rättsordningen – EU:s lagar och regler

Den nuvarande modellen för EU:s organisation bygger på EU:s grundfördrag ("grundlagen"). Grundfördraget innehåller den konstitutionella fördelningen av makt, EU:s grundläggande värden, institutioner och rättsordning.

Den gemensamma lagstiftning, som kallas EU-rätt, är EU:s viktigaste verktyg. Genom den bildar EU en gränsöverskridande rättsordning, det vill säga lagar och regler som alla medlemsländer måste följa. EU-rätten ger EU en möjlighet att förverkliga gemensamma mål och att lösa gemensamma problem.

Hur denna gemensamma rättsordning fungerar i praktiken är avgörande för EU:s legitimitet, trovärdighet. Om inte gällande lagar och överenskomna avtal respekteras av medlemsländerna minskar både trovärdigheten och effektiviteten. EU kan i så fall bli en betydelselös diskussionsklubb.

Bakgrund

Internationellt samarbete sker traditionellt i mellanstatliga arbetsformer. Det innebär bland annat att varje land har en röst. Det innebär också att alla medlemsstater har vetorätt genom kravet på att beslut måste vara enhälliga. Om inte alla är överens om ett förslag, så går inte förslaget igenom.

När mellanstatliga organisationer antar regler brukar de kallas konventioner. För att bli bindande lag måste de godkännas av alla medlemsländerna genom en procedur som kallas ratifikation.

EU vilar på ett mellanstatligt avtal, ett fördrag, men det innehåller en samling regler som gör EU till en helt speciell form av internationellt samarbete. I fördraget står att vissa nationella befogenheter är delegerade till EU, till EU:s överstatliga institutioner och EU:s gemensamma rättsordning.

I fördraget finns också bestämmelser för hur beslut ska fattas. Beslut ska i regel ske med kvalificerad majoritet. Det innebär att ett förslag vid en omröstning måste godkännas av en majoritet som är större än hälften av de röstberättigade som är närvarande vid omröstningen.

Kravet på enhällighet, som ger varje land vetorätt, gäller enbart i vissa begränsade fall. EU-rättens rättsregler har så kallad direkt effekt, det vill säga blir bindande lag

utan ratifikation. Systemet kallas ibland "gemenskapsmetoden".

Ny medlem måste följa EU:s fördrag

För att ett land ska kunna bli medlem i EU krävs att landet ansluter sig till det grundläggande fördraget i sin helhet - i princip utan undantag. Fördraget definierar EU:s demokratiska värderingar och principerna för rättssamhället. De tekniska förhandlingar som förs inför ett lands medlemskap, handlar framför allt om när anpassningen till EU ska genomföras. Anpassningen innehåller övergångsperioder som ibland kan vara långa. Men målet är att alla medlemsländer ska omfattas av samma rättigheter och skyldigheter. Institutioner och myndigheter i varje medlemsland ska följa det gemensamma regelverket. Det är EU:s rättsgemenskap.

Fördraget är EU:s primära rättskälla

Fördraget är EU:s viktigaste dokument och kan därför kallas EU:s primära rättskälla. Den kan liknas vid att vara EU:s grundlag. Sedan 1 december 2009 gäller Lissabonfördraget, som definierar EU-samarbetets omfattning, målsättningar och former för samarbete mellan de olika institutionerna.

Om något i fördraget ska ändras, måste beslutet vara enhälligt och beslutet måste accepteras av samtliga medlemsländer. Innan ett sådant beslut fattas, har ibland några av medlemsländerna folkomröst-

ningar om frågan. Att genomföra förändringar i grundfördraget måste följa en speciell procedur. Det tar oftast flera år.

EU:s andra och tredje rättskälla

En andra rättskälla (sekundärrätten) är när det är Kommissionen som lägger fram lagförslag till Ministerrådet och Parlamentet. När de är överens skapas en EU-lag, som i regel kallas direktiv.

En tredje rättskälla skapas genom domar i EU-domstolen. Vid tvister har EU-domstolen monopol på att tolka EU-rätten. Domstolen har i några domar tolkat EU-rätten mycket långt och slagit fast att EU:s lagar gäller och står över nationella lagar och regler.

Hård lagstiftning och mjuk samordning

Kommissionen och Domstolen har i uppgift att övervaka hur medlemsländerna följer EU-rätten. Kommissionen redovisar kontinuerligt sin kritik av hur medlemsländerna sköter sig.

Denna överstatliga rättsordning kallas ibland för "hård lagstiftning". Det innebär att skyldigheter och rättigheter gäller för både medlemsländerna och medborgarna.

Vid sidan av den "hårda lagstiftningen" har medlemsländerna sedan några år försökt genomföra reformer genom "mjuk samordning". Den så kallade "Lissabonprocessen" är ett exempel. Regeringarna har enats om

en rad målsättningar och kommit överens om ett system för jämförelser länderna emellan. Jämförelserna ska motivera länderna till reformer, men utan att straffa dem som misslyckas med att nå målen. Hittills har denna ”mjuka samordning” haft liten effekt. EU-kommissionen har hårt kritiserat Ungern och Polen för hur ländernas egen lagstiftning brutit mot grundreglerna om fördelning av makt i ett samhälle som är byggt på lag och rätt.

I Ungern håller regeringen Orbán på att ge justitieministern makt att utse och avskeda domarna i en högsta förvaltningsdomstol. De straff som EU har hotat med har Orbán hittills nonchalerat.

I Polen har regeringen ändrat sig efter en fällande dom i EU:s domstol. Där hade regeringen sänkt pensionsåldern för domarna och avskedat dem över 65 år. Det beslutet har Polen nu tagit tillbaka.

Några frågor att diskutera:

- Vilka fördelar finns med gemensamma lagar för länderna i EU? Nackdelar?
- Hur påverkas trovärdigheten för EU? Politikernas roll? Rapporteringen i massmedia
- Är det möjligt att skapa större trovärdighet för EU? I så fall, hur?
- Vem ska ha den största makten i EU – de folkvalda i parlamentet, ländernas regeringar, EU:s tjänstemän?
- Hur ska EU göra med ett land som inte följer EU:s regler?

De centrala institutionerna

- Rådet
- Parlamentet
- Kommissionen

Den högsta mellanstatliga instansen i EU är Europeiska Rådet (ER) som brukar kallas EU:s toppmöte. I Europeiska Rådet ingår stats- och regeringschefer från medlemsländerna. Rådet leds av en ordförande vald på 2,5 år. För närvarande är Donald Tusk ordförande. Notera att Europeiska rådet ska inte blandas ihop med Europarådet. I Europarådet ingår alla Europas 47 länder och har på så sätt inget med EU att göra.

Under ER ligger Ministerrådet. Ministerrådet har en representant från varje land och träffas i olika grupper beroende på sakfrågan.

EU-parlamentet är en direkt folkvald församling med val vart 5 år. För närvarande har parlamentet 751 ledamöter, varav 20 från Sverige. Nästa val är i maj 2019.

EU-kommissionen är en överstatlig instans som lägger fram lagförslag och övervakar hur länderna följer fattade beslut. Medlemsregeringarna utser EU-kommissionens ordförande och ledamöter, och de ska godkännas av EU-parlamentet. Ordförande fram till i mitten av 2019 är Jean-Claude Juncker. Kommissionen har omfattande och självständig makt och en stor stab av tjänstemän.

EU-domstolen

Den överstatliga EU-domstolen ligger i Luxemburg. EU-domstolen har monopol på att tolka EU-rätten vid tvister. Domarna är utsedda av EU-ländernas regeringar. Domstolen samarbetar med nationella domstolar som kan vända sig dit med frågor om hur lagar ska tolkas. I de flesta målen ger domstolen bindande besked som blir underlag för utslaget i det enskilda fallet.

Dessutom fungerar EU-domstolen som en författningsdomstol. Det betyder att EU-domstolen kan pröva en lag gentemot EU:s grundlag utan att det finns en tvist i ett enskilt fall. För att EU:s lagar och regler ska vara trovärdiga är det viktigt att det finns en självständig EU-domstol.

3. Marknaden



EU är en gemensam marknad som bygger på en omfattande lagstiftning som gäller för alla medlemsländer. Till grunderna hör ”de fyra friheterna” som ska garantera fri rörlighet inom EU.

Dessa friheter är:

- fri rörlighet av varor
- fri rörlighet av tjänster
- fri rörlighet av kapital
- fri rörlighet av människor

Alla hinder ska avskaffas, både synliga och osynliga. EU är samtidigt en tullunion med tullfri handel inom EU och en gemensam handelspolitik mot världen utanför EU. På denna gemensamma marknad finns en gemensam valuta, euron, som flertalet länder inom EU valt att använda.

Både den gemensamma marknaden och den gemensamma valutan måste ständigt justeras och kompletteras. Genom finanskrisen har brister i EU:s konstruktion blivit tydliga och lett till en stor diskussion om den framtida utvecklingen.

Diskussionen kan verka vara mycket teknisk, men den påverkar i hög grad maktbalansen inom EU.

Handelspolitiken som ofta uppfattas som enbart tekniska frågor för experter, har genom de nya hårda motsättningarna i världen blivit en stor politisk angelägenhet.

Utöver den gemensamma marknaden och den gemensamma valutan omfattar EU flera andra samarbetsområden som beskrivs i grundfördraget. Dit hör sedan länge den gemensamma politiken för jordbruk och för fiske. Områden som transporter, forskning och utveckling, miljö och energipolitik har tillkommit efterhand.

Bakgrund

Syftet med den gemensamma marknaden var att utveckla ekonomiskt välbefinnande och konkurrenskraft genom att medlemsländerna tillsammans blir en större enhet, de integreras. Denna ekonomiska integration gör länderna beroende av varandra. Det bidrar politiskt till stabilitet i Europa. Integrationen är på så sätt också fredsskapande.

När lagstiftningen med ”de fyra friheterna” presenterades i mitten på 1980-talet, visade omfattande analyser stora ekonomiska fördelar med att avskaffa alla synliga och osynliga hinder. EU blev världens största gemensamma marknad.

Tillämpningen av reglerna för de fyra friheterna har varierat. Den gränslösa handeln med varor har i huvudsak fungerat bra. Handeln med tjänster däremot har begränsats av olika hinder. Därför tillkom det så kallade ”tjänstedirektivet”.

Direktivet utlöste stora politiska motsättningar, bland annat i Frankrike och Sverige. Det har lett till en växande diskussion om vad som kallas ”social dumping” och villkoren för personer som

tillfälligt arbetar i ett annat land. Den fria rörligheten för personer har i huvudsak genomförts och omfattar idag inte bara löntagare utan även studenter och pensionärer.

Den fria rörligheten för kapital innebar att valutakontrollerna togs bort och att den gemensamma valutan, euron, skapades.

En gemensam valuta

Diskussionen om att införa en gemensam valuta i Europa tog fart i och med att USA år 1971 drog sig ur den överenskommelse som funnits sedan i slutet av andra världskriget, den så kallade "Bretton Woods". Överenskommelsen gav USA-dollar en särställning som internationell reservvaluta.

När USA bröt överenskommelsen tillsatte de sex ursprungliga EU-medlemmarna en utredning som föreslog att en gemensam valuta skulle införas i slutet av 1970-talet. Men de internationella oljekriserna satte stopp för förslaget.

När den gemensamma marknaden med de fyra friheterna började förverkligas tio år senare, återkom tanken på en gemensam valuta. En ny utredning tillsattes. Grundtanken var att fördelarna av en gemensam gränslös marknad skulle bli ännu större med en gemensam valuta. Nu handlade det inte främst om att hantera USA-dollars särställning, utan mer om att balansera den tyska D-markens växande betydelse som referens för andra valutor. Delar av Västeuropa hade i praktiken blivit en zon för D-mark.

Utredningen kallas Delors-rapporten och presenterades våren 1989. Den innehöll en modell för hur en gemensam valuta skulle kunna skapas steg för steg. Men rapporten innehöll ingen tidtabell.

Hösten 1989, när frigörelsen började ta fart i Östeuropa och Berlinmuren föll, uppstod ett nytt politiskt läge i Europa. När Tyskland blev ett enat land, ställde framför allt Frankrike krav på att Tyskland skulle offra D-marken till förmån för en gemensam europeisk valuta. Delors-rapporten fick en tidtabell och förhandlingar om ett nytt fördrag inleddes. Förhandlingarna avslutades i Maastricht i slutet av 1991. Den viktigaste punkten i detta nya fördrag blev EMU, en ekonomisk och monetär union.

EMU-projektet

Det EMU-projekt som utredningen föreslog innehöll två delar som skulle förstärka varandra. Men under förhandlingarna i Maastricht försvagades den del som representerades av "E", den ekonomiska unionen. En ekonomisk union kräver samordning av den ekonomiska politiken i medlemsländerna. Främst måste regeringarna se till att det är balans i det egna landets offentliga ekonomi. Detta innebär ett omfattande samarbete mellan regeringarna i de olika länderna. Ett så omfattande samarbete ville inte alla medlemsländer ha.

Istället koncentrerades all kraft på den del som representerades av "M", det vill säga den monetära unionen. Den skulle stegvis leda till en gemensam valuta, euron. En överstatlig europeisk centralbank (ECB) skulle sköta den gemensamma valutan.

ECB:s viktigaste mål är att se till att euron har ett stabilt värde, det vill säga att inflationen är låg.

Förenklat kan man säga att EMU-projektet blev framgångsrikt bara till hälften. Genom den gemensamma valutan, euron, skapades en monetär union. Däremot blev den ekonomiska samordningen svag och flera länder misslyckades med att ha kontroll på sin offentliga ekonomi, trots krav från EU. I flera länder växte det ekonomiska underskottet.

När den stora internationella finanskrisen bröt ut 2008, ledde det till akuta svårigheter för de länder som levt på krediter och dragit på sig väldiga underskott inom EU.

Framtiden för EMU

En av de viktigaste frågorna för EU:s framtid är hur bristerna i EMU ska kunna lösas. De förslag som diskuteras handlar inte bara om olika tekniska lösningar. De visar också på olika maktrelationer mellan länderna och olika uppfattningar om vad som är prioriterat för den ekonomiska politiken.

Några frågor att diskutera:

- Hur ser du på den fria rörligheten?
- Vilka effekter ser du av den fria rörligheten?
- Varför är inte Sverige med i EMU?

Handelspolitiken

EU är världens största handelspartner. EU är en tullunion och handelspolitiken bestäms enbart på EU-nivå.

Inriktningen för handelspolitiken är att öka frihandeln genom en lång rad frihandelsavtal. Dessa avtal förhandlas fram. De handlar inte bara om tullar och tariffer utan också om normer och standarder, bland annat för att motverka orimliga arbetsvillkor, miljöförstöring och instabila priser.

USA:s president Donald Trump vill bromsa den globala frihandeln.



4. Solidariteten

När planerna för den gemensamma marknaden med de fyra friheterna skulle genomföras i slutet av 1980-talet, var det tydligt att fördelarna för länderna var olika. För att kompensera de fattigaste länderna infördes ett regionalpolitiskt stöd. Syftet med stödet var att det skulle förbättra möjligheterna att komma ifatt. På så sätt fick främst regioner i södra Europa ett omfattande stöd, ofta till infrastruktur.

Med planerna på EMU under 1990-talet ökade regionalstödet ytterligare, i första hand till samma regioner. Tanken var att klyftorna inom EU skulle minskas. Samma tanke har funnits när antalet EU-medlemmar ökade med nya länder från Öst- och Centraleuropa. Dessa länder har efterhand fått stora delar av regionalstödet

Såra diskussioner om nästa EU-budget

Just nu diskuterar EU nästa budgetperiod som omfattar åren 2021 – 2027. EU:s regionalstöd och olika stöd för jordbruk brukar vara det som diskuteras mest.

Förhandlingarna om intäkter och fördelning av utgifter är svårare än någonsin. Alla medlemsregeringar har vetorätt och motsättningarna är hårdare än tidigare.

Vid toppmötet i december 2018 bestämdes att slutförhandlingen flyttas fram ett år, till hösten 2019.

Till de stora frågorna hör nivån på budgeten. Nivån påverkas i allra högsta grad av Brexit. Storbritanniens beslut att lämna EU kommer att innebära ett hål i EU:s budget på 12-13 miljarder euro om året. Hur ska det hålet täckas eller ska utgifterna sänkas? Länder som Sverige, Österrike, Danmark och Nederländerna förespråkar en lägre nivå för utgifterna.

Den gemensamma jordbrukspolitiken är den största utgiften. Ska jordbrukspolitiken föras tillbaka till de enskilda nationerna och i så fall hur mycket, på vilket sätt? Hur ska EU-kommissionen då övervaka konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden?

Kommissionen vill koppla budgeten och stödet från EU till medlemsländernas respekt för EU:s gemensamma lagar och värderingar.

Konkret handlar det främst om stöd till Polen och Ungern, samt i viss mån Rumänien och Malta. Sverige, Tyskland, Frankrike och Finland förespråkar en sådan koppling.

Brexit påverkar de ekonomiska relationerna mellan Storbritannien och EU på flera olika sätt. Det handlar bland annat om vad som sker när britterna lämnar EU:s tullunion och fortfarande vill ta del av EU:s inre marknad.

Svårt att enas om gemensam flyktingpolitik för EU

Utöver de traditionella budgetfrågorna, som också är kontroversiella, har motsättningarna om mottagandet av flyktingar och asylsökanden blivit en huvudfråga som splittrar både inom och mellan medlemsländerna.

Det är oklart på vilket sätt som budgeten påverkas av ländernas åsikter om migrationspolitiken. Frågan blir mer komplicerad av att dagens största mottagare av regionalstöd är samma länder som avvisar flyktingar.

Den fria rörligheten och Schengen-avtalet

Den fria rörligheten för personer i dåvarande EU (EG) blev verklig först genom ett mellanstatligt avtal i juni 1985. Då omfattade avtalet endast fem länder: Belgien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna. Avtalet fick sitt namn av den lilla orten Schengen, som ligger i

Luxemburg nära gräsen till Tyskland och Frankrike. Schengen-avtalet skapade en passunion liknande den som då redan fanns inom Norden. Som medborgare i ett av länderna, kan du resa fritt mellan alla dessa länder.

Genom Amsterdam-fördraget som trädde i kraft 1999, blev Schengenavtalet en del i EU-rätten och en del i det rättsliga och polisiära samarbetet. Schengen omfattar idag de flesta medlemsländerna i EU samt de fyra EFTA-länderna Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz.

Den viktigaste delen i Schengen-avtalet är fri rörlighet för medborgare att resa och bosätta sig inom Schengen-länderna. För resor ut och in i området finns en särskild kontroll med ett system (SIS) vid de yttre gränserna. För medborgare som kommer från länder utanför Schengen finns särskilda regler. För flyktingar som söker asyl finns en speciell procedur som kallas Dublin-förordningen. Den innebär bland annat att den som ansöker om asyl ska göra det i det första landet som personen kommer till.



Flyktingsituationen 2015 påverkade EU. När ett extremt stort antal flyktingar hösten 2015 tog sig till EU fungerade inte länge Schengen-systemet eller Dublin-förordningen.

Tillfälliga gränskontroller infördes och procedurerna för att söka asyl havererade. Sedan dess försöker EU att bygga upp en gemensam politik för migration och asyl, men motsättningarna mellan och inom EU-länderna har stoppat försöken. I flera EU-länder har flykting- och asylpolitiken splittrat opinionen. Det gäller både de kortsiktiga, akuta insatserna för att undvika humanitära katastrofer och den långsiktiga politiken.

Bland EU-länderna har vissa länder i medelhavsområdet proportionellt sett tagit emot flest flyktingar, som Grekland och Italien. När EU genom gemensamma beslut hösten 2015 skulle fördela 160 000 flyktingar, vägrade länder som Slovakien, Ungern och Tjeckien att följa besluten.

I länder utanför EU finns sedan mars 2016 ett avtal med Turkiet och diskussioner pågår med länder i Nordafrika, främst Libyen. Turkiet stoppar flyktvägarna in i EU i utbyte mot ett omfattande ekonomiskt bistånd. Ett system med liknande extern migrationskontroll i Nordafrika diskuteras på många håll i EU.

Vid tre toppmöten har EU-länderna misslyckats med att nå enighet om en övergripande strategi för migrationsfrå-

gorna, trots långa förhandlingar. De är överens om de externa frågorna, som kontrollen av de yttre gränserna. Däremot är de fortfarande djupt oeniga om den inre politiken för asyl och för flyktingmottagande. EU-parlamentet har formulerat en gemensam politik, men det är oenigheten mellan regeringarna som bromsar.

Några frågor att diskutera:

- Vad är det att känna sig "europeisk"?
- Hur kan EU skapa solidaritet bland medlemsländerna?
- Vad är mest rättvist – att alla får lika mycket eller att de som har minst får mer?
- Vad är läget just nu med Brexit?
- Vilka konsekvenser får Brexit för Sverige?

Ny EU-budget

EU-kommissionen har lagt fram ett omfattande förslag till nästa långtidsbudget (2021 – 2027). Förslaget förhandlas för närvarande och beslut om budgeten måste vara enhälligt. Den här gången måste länderna komma överens om hur stor budgeten ska vara när Storbritannien lämnar EU.

Man måste också komma överens om vad som ska prioriteras, med hänsyn till nya utgifter som yttre gränsskydd, flyktingmottagande och innovationer.

Brexit innebär en minskning av EU:s budget på ungefär 100 miljarder kronor sammanlagt för de 7 åren, samtidigt som nya kostnader tillkommer.

EU-toppmötet 28 juni 2018

Efter en svår och lång förhandling lyckades EU-toppmötet i slutet av juni bli eniga om en kompromiss för att rädda Schengen-avtalet och Dublin-förordningen. Detaljerna i denna så kallade strategi var emellertid ytterst oklara. EU arbetade vidare med detaljerna under hela hösten 2018.

Det viktigaste i kompromissen var att stärka de yttre gränskontrollerna och att länderna frivilligt, i solidaritet gentemot varandra, skulle skapa så kallade kontrollerade centrum för asylsökanden.



Brexit – Storbritanniens utträde ur EU

Efter en folkomröstning om medlemskapet i EU, begärde den brittiska regeringen år 2017 formellt om att lämna union. Enligt fördraget betyder det att landet lämnar EU två år senare, i mars 2019. Efter en begränsad övergångsperiod som slutar sista december 2020, får EU och Storbritannien en ny relation.

Det är framför allt tre viktiga frågor som måste klaras ut inför Storbritanniens utträde:

- framtida ekonomiska relationer
- personers fria rörlighet
- gränsen mellan Irland och Nordirland (som ingår i Storbritannien)

Storbritannien vill i förhandlingarna om sitt utträde uppnå:

- ett arrangemang som reglerar handeln med varor, inklusive jordbruksprodukter
- ett annat arrangemang för handeln med tjänster
- ett förenklat system som reglerar gränsen mellan Irland (dvs EU) och Nordirland som undviker en hård gränskontroll
- få behålla kontroll över personers rörlighet in och ut mellan Storbritannien och EU
- genom att lämna EU vill Storbritannien inte längre vara underkastat EU-domstolen i Luxemburg.

Den brittiska utgångspunkten innehåller många delar som EU inte kommer att godkänna.

Konsekvenserna av Brexit kommer att bli en fråga som återkommer under många år framöver, både inom Storbritannien och inom EU.





5. Utrikespolitiken

Motsättningarna om flykting- och asylpolitiken visar hur villkoren för EU-ländernas utrikespolitik snabbt har förändrats när säkerhetspolitisk oro har kommit allt närmare EU:s gränser. På flera olika sätt har EU blivit granne med kaos.

Bakgrund

Samarbetet i EU sågs från början som utrikespolitik. Utrikesministrarnas ministerråd var länge EU:s högsta instans. Samtidigt var de utrikespolitiska frågorna utanför gemenskapen. De behandlades i ett rådgivande och informellt mellanstatligt samarbete (EPS). Det var under en tid då USA:s utrikesminister Henry Kissinger, enligt historien, förklarade att han inte kunde ringa till Europa för där fanns ingen telefon.

Idag finns både telefon och en "High Commissioner" som svarar i den. För närvarande är Federica Mogherini EU:s högkommissionär. Hon leder en stor utrikesförvaltning, men det är inte alltid möjligt för henne att tala för hela EU "med en enda röst".

Europeiska Rådet, som till vardags kallas

EU:s toppmöte, samlar stats- och regeringscheferna. Toppmötet har tagit över rollen som den högsta instansen, även i utrikespolitiken.

Svårigheter med gemensam utrikespolitik

Det grundläggande problemet är att klart definiera EU:s utrikespolitiska roll i en tid då både EU och omvärlden går igenom stora förändringar. Främst vilar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på villkor för mellanstatlighet, det vill säga på möjligheten att få samsyn mellan medlemsländernas olika uppfattningar och intressen.

Men, uppfattningarna och intressena handlar inte bara om principer. De påverkas i hög grad också av olika inrikespolitiska ekonomiska intressen. För flertalet medlemsregeringar gäller samtidigt, att de har större möjligheter att påverka om de agerar tillsammans än om de skulle agera enskilt varje land för sig.

EU en "mjuk stormakt"

De viktigaste utrikespolitiska verktygen är civila och omfattar traditionell diplomati, bistånd och handel. EU är världens största biståndsgivare och världens största gemensamma marknad. Frihandel med EU lockar många länder och ger EU möjlighet att påverka även utanför de rent kommersiella, affärsmässiga villkoren. Därför beskrivs EU ibland som en mjuk, "normativ", stormakt. EU saknar egna militära förband, men vissa definierade militära insatser

sker i samarbete mellan några medlemsländer, främst i Afrika.

EU har stått utanför krig och militära konflikter. Även i konflikter i EU:s närområde, som på Balkan, Mellanöstern eller i Ukraina, har EU stått utanför. Däremot har EU varit aktiv genom diplomatiska insatser, exempelvis i att lösa upp tvisten om uppbyggnaden av kärnvapen i Iran.

Utrikespolitikens globala ambitioner

I princip har EU:s utrikespolitik globala ambitioner på olika samarbetsområden i FN. Genom klimatpolitiken har EU blivit en ledande aktör i miljöfrågor. Därutöver har EU en lång rad bilaterala partnerskap med återkommande toppmöten med länder som Kina, USA och Ryssland. Ett bilateralt avtal är ett avtal mellan två parter.

EU har också dialog med de länder som står utanför EU, men som har gräns till EU. Det brukar kallas "EU:s grannskapspolitik". I grannskapspolitiken ingår också det östliga partnerskapet, med länderna Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland.

Bakom båda finns en tanke att partnerskapet kan öppna vägen för framtida medlemskap i EU. Det lockande perspektivet gav EU ett kraftfullt verktyg för att påverka länderna till reformer i riktning mot rättssamhälle, marknadsekonomi och stabila demokratiska institutioner.

Men när länderna i Öst- och Centraleuropa väl kommit med i EU, förlorade det perspektivet sin dragningskraft. Numera lockar perspektivet bara några länder att försöka bli medlemmar, länder på västra delen av Balkan.

Några frågor att diskutera:

- Vilken roll kan EU ha i klimatfrågan?
- Kan EU tala med en röst, för alla medlemsländer, i världspolitiska frågor?
- Vilka utrikespolitiska frågor bör Sverige och inte EU äga?
- Vilka krav ska EU ställa på nya länder som vill bli medlemmar?



