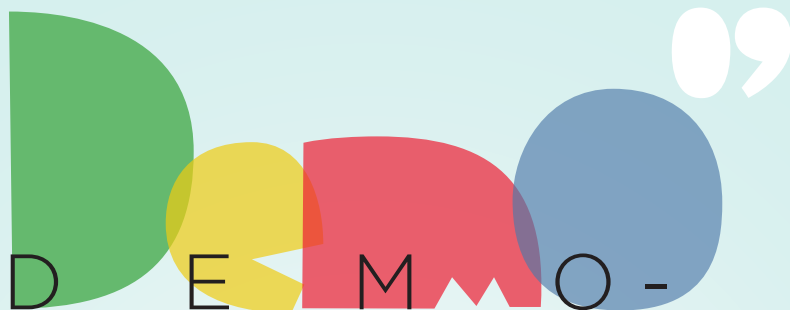


JONAS TALLBERG LI BENNICHT-BJÖRKMAN
ANNA MICHALSKI DANIEL NAURIN



DE
KRATI-
RÅDETS
RAPPORT
2009

**EUROPA
EFTER
UTVIDGNINGEN**

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport 2009

Demokratirådets rapport

20

Jonas Tallberg
Li Bennich-Björkman
Anna Michalski
Daniel Naurin

EUROPA EFTER UTVIDGNINGEN

09

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. sns vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

SNS DEMOKRATIRÅD

Demokratirådet består av fristående forskare som på sns uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

KOPIERINGSFÖRBUD!

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Demokratirådets rapport 2009

Europa efter utvidgningen

Jonas Tallberg, Li Bennich-Björkman, Anna Michalski och
Daniel Naurin

Första upplagan
Första tryckningen

© 2009 Författaren och sns Förlag
Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: o8 Tryck, Stockholm, 2009

ISSN 1400-7509

ISBN 978-91-86203-13-9

Innehåll

Förord 7

1: UTVIDGNINGENS UTMANINGAR 9

Utvidgningen: från vision till verklighet 10 · Institutionerna: har de hållit? 17 · Politiken: har den förändrats? 20 · De nya medlemmarna: hur har de utvecklats? 23

2: INSTITUTIONERNAS BESLUTSFÖRMÅGA 27

Dagordningssättandet 28 · Beslutsfattandet 38 · Genomförandet 52 · Slutsats: beslutskrampen som aldrig kom 57

3: EU:S POLITISKA INRIKTNING 60

Gemenskapsområden 61 · Nya policyinitiativ 72 · EU som global aktör 78 · Slutsats: kontinuitet på gott och ont 86

4: DE NYA MEDLEMSSTATERNA 90

Historiska likheter och olikheter 91 · Demokratisk utveckling 95 · Minoriteter och mänskliga rättigheter 105 · Korrupsionsbekämpning 113 · Efterlevnad av EU:s lagstiftning 121 · Slutsats: överdriven pessimism 125

5: EUROPA EFTER UTVIDGNINGEN 128

Utvidgningen: en framgång 128 · Vilken väg för EU? 132 · Vilka lärdomar för Sverige? 135

Referenser 138 · Författarna 144 · SNS Demokratiråd 146

Register 147

Förord

Utvidgningen av Europeiska unionen (EU) till tolv nya medlemsländer i främst Öst- och Centraleuropa år 2004 och 2007 var en historisk händelse i ordets sanna bemärkelse. Efter ett halvsekel av politisk uppdelning i Europa, återförenades öst och väst inom ramen för EU. Men jämte alla förhoppningar som knöts till östutvidgningen fanns också betydande farhågor om EU:s förmåga att integrera de nya medlemsländerna.

Syftet med årets rapport från SNS Demokratiråd är att belysa hur EU fungerar fem år efter östutvidgningen. Vilka förväntningar infriades och vilka kom på skam? Särskilt uppmärksammas funktionsdugligheten hos EU:s institutioner, EU:s politiska prioriteringar efter utvidgningen och den politiska utvecklingen i de nya medlemsländerna. För svenskt vidkommande är detta centrala frågor. Svensk demokrati och politik formas idag inom ramen för EU. Därtill var Sverige en av de främsta förespråkarna för en bred och snabb utvidgning av EU till Öst- och Centraleuropa.

Årets rapport är den första av tre från SNS Demokratiråd med fokus på Europafrågor. SNS vill med denna satsning stimulera till en aktiv och välinformerad debatt om politik och demokrati i Europa. Genom rapporterna får forskare tillfälle att bidra med begrepp, analyser och resultat till det offentliga samtalet om Europa. Årets rapport om EU efter östutvidgningen ges ut parallellt med 2009 års rapport från SNS Konjunkturråd, som uppmärksammar EU:s erfarenheter av euron – det andra stora europeiska projektet under det senaste decenniet.

Demokratirådet 2009 består av professor Li Bennich-Björkman, fil.dr Anna Michalski och docent Daniel Naurin, under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt ansvarar för dess slutsatser. Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet och i likhet

FÖRORD

med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

2009 års rapport har möjliggjorts genom anslag från Sven och Dagmar Saléns stiftelse.

Stockholm i februari 2009

JONAS TALLBERG

Professor i statsvetenskap

1:

Utvidgningens utmaningar

I maj 2004 utvidgades EU från 15 till 25 medlemsstater när Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern inträdde i EU. I januari 2007 genomfördes fas två av östutvidgningen när även Bulgarien och Rumänien blev medlemmar av unionen. Denna femte utvidgning av EU skilde sig såväl kvantitativt som kvalitativt från tidigare utvidgningsomgångar. Aldrig förr hade antalet medlemsstater ökat i samma omfattning; på kort tid växte unionens medlemsantal med 80 procent. Aldrig förr hade EU tagit in nya medlemmar som nyligen genomgått parallella transformeringsprocesser från diktaturer till demokratier, från planekonomier till marknadsekonomier och i vissa fall från delar av unioner till suveräna stater med nationellt självbestämmande.

Östutvidgningen föregicks av omfattande spekulation om de tänkbara effekterna för EU. Skulle EU:s institutioner lamslösas av integrationen av tolv nya medlemsstater, eller i stort fortsätta fungera som tidigare? Skulle den politiska tyngdpunkten i Europa förskjutas österut, eller makten förbli i händerna på de gamla medlemsstaterna? Skulle EU:s politiska ambitioner urholkas och Europa successivt förvandlas till ett frihandelsområde, eller utvidgningen snarare understryka behovet av ytterligare fördjupad integration? Skulle den politiska debatten inom EU inriktas mot nya frågor, som *trafficking*, organiserad brottslighet och minoritetsrättigheter, eller fortsätta

fokusera på ekonomi, miljö och gemensam utrikespolitik? Skulle EU drabbas av utvidgningströtthet, eller erfarenheterna istället ge dem vatten på sin kvarn som förespråkar ytterligare utvidgning av EU? Skulle de nya medlemsstaterna fortsätta utvecklas mot stabila demokratiska marknadsekonomier, eller slå av på reformtakten när de blivit medlemmar?

I årets rapport från SNS Demokratiråd söker vi svaret på frågan om hur EU egentligen fungerar fem år efter det att östutvidgningen inleddes. Vi sätter politiken i fokus, men diskuteras ibland även ekonomiska, sociala och juridiska frågor, där dessa berör våra frågeställningar. Rapporten uppmärksammar särskilt tre teman: Hur effektiva är EU:s *institutioner* i en union med 27 medlemsstater? Vilka förändringar har skett i EU:s *politiska prioriteringar* sedan utvidgningen? Hur har EU:s *nya medlemsländer* utvecklats politiskt efter inträdet? Vi har avsiktligt lagt upp rapporten som en analys av tillståndet i unionen år 2009, snarare än en utvärdering av utvidgningens konsekvenser, även om dessa är en central del i den bild vi tecknar. Att skilja utvidgningen från andra faktorer i forandet av EU:s utveckling är i flera fall svårt. Och därtill är fem år fortfarande en kort tidsperiod när det handlar om att bedöma utvidgningens effekter.

Våra slutsatser berör de stora frågorna i svensk och internationell Europadebatt. Behöver EU ytterligare institutionella reformer? Är fortsatt utvidgning av unionen önskvärd och möjlig? Vilka lärdomar kan dras för inriktningen på svensk Europapolitik?

Utvidgningen: från vision till verklighet

»Vi måste bygga ett enat Europa, inte bara på de fria folkens intressen, utan också för att kunna uppta Östeuropas folk i denna gemenskap, om de, efter att ha befriats från det tvång som de lider under, söker gemenskap och vårt moraliska stöd.« Visionen om ett inlemmande av Öst- och Centraleuropa i det västeuropeiska integrationsprojektet formulerades i den här tappningen av Robert Schuman 1963. Men det skulle dröja 25 år innan visionen fick förutsättningar

att bli verklighet. Östutvidgningen 2004 var slutpunkten på en femton år lång politisk process, som tog sin dramatiska början med Berlinmurens fall, Sovjetunionens sammanbrott och kalla krigets slut. Händelserna 1989–1991 förändrade den politiska verkligheten i grunden och öppnade för ett närmande mellan Öst- och Västeuropa. De självständiga länderna i Öst- och Centraleuropa uttryckte omgående sitt intresse av en integrering med EU och fann en stark förespråkare för sin sak i den tyske förbundskanslern Helmut Kohl. Som ett mellansteg till medlemskap, inleddes i slutet av 1990 förhandlingar om en form av associationsavtal – Europaavtal – som framför allt erbjöd förbättrade förutsättningar för handel genom ett stegvist införande av ett frihandelsområde länderna emellan. Europaavtalen tecknades 1991 till 1993 med Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Bulgarien och Rumänien, samt 1995–1996 med Estland, Lettland, Litauen och Slovenien. Liknande avtal fanns sedan tidigare med Turkiet (1963), Malta (1970) och Cypern (1972).

Det stod dock snart klart att Europaavtalen inte kunde erbjuda vad länderna i Öst- och Centraleuropa efterfrågade i form av ekonomiskt och politiskt närmande. Centrala ekonomiska sektorer för dessa länder, som jordbruk, kol och stål, var utelämnade från avtalen. Därtill fanns det ingen automatisk koppling mellan avtalen och frågan om framtida medlemskap. Länderna i Öst- och Centraleuropa kom därför att trycka på för att EU skulle öppna för frågan om medlemskap. Även inom EU växte insikten om avtalens begränsningar. Flera av medlemsstaterna hade ursprungligen sett Europaavtalen som en lämplig långsiktig lösning, då de fruktade att ytterligare utvidgning skulle inverka negativt på möjligheterna att fördjupa EU-samarbetet. Successivt övergavs emellertid denna position till förmån för tanken att utvidgning och fördjupning trots allt skulle kunna vara möjliga att förena. Det avgörande steget mot östutvidgningen togs vid toppmötet i Köpenhamn i december 1993, då EU klargjorde att de associerade länderna skulle ges möjlighet att bli medlemmar i unionen, om de så önskade. Samtidigt slog EU fast att dessa länder skulle vara tvungna att uppfylla tre särskilda villkor (»Köpenhamnskriterierna») för att kunna bli medlemmar:

- de skulle ha stabila politiska institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter (»politiska kriteriet«);
- de skulle ha fungerande marknadsekonomier och förmågan att hantera den konkurrens och de marknadskrafter som finns inom EU (»ekonomiska kriteriet«); samt
- de skulle kunna anta EU:s hela regelverk (*acquis communautaire*), ansluta sig till målen för den ekonomiska och monetära unionen, samt ha en offentlig förvaltning i stånd att tillämpa EU:s lagstiftning (»juridiska kriteriet«).

Under de nästföljande åren, 1994 till 1996, lämnade de tio associerade länderna i Öst- och Centraleuropa in ansökningar om medlemskap i EU. Med dessa var antalet ansökningar uppe i tretton i mitten av 1990-talet, då Turkiet hade anmält sitt intresse redan 1987 och Cypern och Malta 1990.

Analys av ansökarländernas intresse av medlemskap pekar på vikten av ekonomiska, säkerhetspolitiska och kulturella faktorer. I alla ansökarländer fanns starka ekonomiska motiv för medlemskap i form av förhoppningar om ökad handel och investeringar, utöver vad Europaavtalen förväntades medföra. På samma sätt ansågs medlemskap i EU kunna ge säkerhetspolitiskt stöd och önskvärd distansering från Ryssland, även om medlemskap i Nato var mest angeläget för att uppnå denna målsättning. Avslutningsvis, men kanske viktigast, handlade närmandet till EU om att få sin tillhörighet i västvärlden och Europa bekräftad.

EU-ländernas intresse av en utvidgning är på många vis en spegelbild av ansökarländernas motiv (Schimmelfennig 2003). Ekonomiskt förväntades utvidgningen i längden vara mycket gynnsam för de dåvarande medlemsstaterna, även om den på kort sikt innebar att stöd fick omdirigeras från Västeuropa till Öst- och Centraleuropa. Politiskt förväntades utvidgningsförberedelserna bidra till att stabilisera de bräckliga demokratierna i ansökarländerna, stärka deras integrering i den västliga säkerhetsgemenskapen och därmed indirekt reducera EU:s utsatthet för såväl »mjuka« som »hårda« sä-

kerhetshot. Men bortom rena nyttokalkyler fanns även en insikt om att EU hade ett moraliskt ansvar och en unik möjlighet att ena ett Europa med stor underliggande samhörighet i form av historia, kultur och identitet.

Medan det var EU-kommissionens uppgift att bedöma i vilken utsträckning som ansökarländerna uppfyllde de kriterier som fastslagits i Köpenhamn 1993, var det stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet som fattade de avgörande besluten i utvidgningsprocessen. Sommaren 1997 presenterade kommissionen sina utlåtanden om ansökarländernas framsteg dittills och vid toppmötet i december 1997 beslöt medlemsstaterna att inleda förhandlingar om medlemskap med fem av de öst- och centraleuropeiska länderna – Polen, Ungern, Tjeckien, Slovenien och Estland – samt Cypern, som därmed fick status som kandidatländer. Övriga fem öst- och centraleuropeiska stater skulle få börja förhandla först när ytterligare framsteg gjorts, inte minst vad avser stärkandet av marknadsekonomi. Flera länder, bland dem Sverige, förordade parallella förhandlingar med alla ansökarländer. Två år senare, vid toppmötet i Helsingfors i december 1999, hörsammades den uppmaningen, då medlemsstaterna på kommissionens rekommendation inledde förhandlingar med de resterande sex länderna och övergav principen om två grupper. Hädanefter var det varje kandidatlands individuella framsteg som skulle avgöra hastigheten i dess avancemang mot medlemskap. Europeiska rådet beslöt även att Turkiet skulle få status som kandidatland, men utan möjlighet till förhandlingar förrän Turkiet åtgärdat brister avseende framför allt mänskliga rättigheter.

Förhandlingarna präglades av ett betydande mått av asymmetri i maktförhållandena mellan parterna (Moravcsik och Vachudova 2003). Kandidatländerna sökte något som EU-länderna kunde erbjuda, vilket gav de senare stor makt att diktera villkoren. Frågan var inte om kandidatländerna skulle anta EU:s regelverk, utan hur. Och det var EU:s medlemsstater som, genom kommissionen och ordförandeländerna, både avgjorde om de lösningar som kandidatländerna presenterade var acceptabla och bedömde kandidatländernas framsteg i anpassningen till Köpenhamnskriterierna. Därtill

mötte de individuella kandidatländerna en redan färdigförhandlad EU-position, som ofta var resultatet av en kompromiss mellan medlemsstaterna, vilket ytterligare stärkte EU:s förhandlare. Särskilt problematiska områden i förhandlingarna var miljöpolitiken, arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, jordbrukspolitiken, regionstödet och ländernas bidrag till EU:s budget.

Principen att kandidatländerna skulle ha antagit EU:s regelverk innan de blev medlemmar var ny i utvidgningssammanhang. I föregående utvidgningar hade förhandlingarna varit startpunkten för en genomgång av nationella regelverk och överenskommelser med EU om eventuella övergångsperioder eller undantag. Uppföljning av anpassningen till EU:s regelverk var något som skedde efter det nya medlemslandets anslutning. I fallet östutvidgningen sjösatte emellertid kommissionen en detaljerad uppföljningsprocess, där kandidatländernas framsteg mot medlemskap analyserades i årliga rapporter. Genom detta upplägg kunde kommissionen, med medlemsländernas samtycke, tillämpa en form av villkorspolitik (konditionalitet). Hoten utgjordes av avbrutna medlemskapsförhandlingar, indraget finansiellt stöd eller avstängning från diverse stödprogram, medan de positiva incitamenten var snabbare förhandlingstakt och införlivning i den grupp länder som skulle tillåtas bli medlemmar först. Trots att de årliga rapporterna från kommissionen inte var tänkta att utgöra en skönhetstävling mellan kandidatländerna, åtföljdes varje publicering av en intensiv jämförelse av framsteg.

Frågan när förhandlingarna skulle kunna vara avslutade och kandidatländerna bli medlemmar i EU var länge mycket känslig och svårhanterlig. Medan regeringarna i kandidatländerna ville ha konkreta datum att sträva efter och visa upp för sina befolkningar, var många medlemsländer angelägna om att inte binda sig vid datum som var orealistiska eller skulle kunna innebära att länder som inte var fullt redo för unionen likväl fick träda in. Vid toppmötet i Göteborg i juni 2001 enades emellertid EU:s medlemsländer om att förhandlingarna med tio av kandidatländerna borde kunna avslutas i december 2002, med målet att dessa skulle kunna delta som medlemmar i valen till Europaparlamentet i juni 2004. Efter att svåra

knutar avseende jordbrukspolitiken och EU-budgeten slutligen lösts upp, var förhandlingarna i hamn vid toppmötet i december 2002. Det danska ordförandeskapet kunde efter betydande arbete och visst risktagande summera utvidgningen som en process »från Köpenhamn till Köpenhamn«. Den 1 maj 2004 inträdde Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Slovenien, Estland, Lettland, Litauen, Cypern och Malta i EU. För Bulgariens och Rumäniens del fortsatte förhandlingarna till 2005, då länderna efter viss tvekan från EU:s sida ansågs ha genomfört tillräckliga reformer för att kunna bli medlemmar i unionen den 1 januari 2007. För dessa båda länder kom emellertid särskilda villkor att gälla. Kommissionen fortsatte även efter anslutningen att övervaka deras framsteg på områden som exempelvis korruptionsbekämpning.

Östutvidgningen 2004 och 2007 var EU:s femte. De tidigare utvidgningsomgångarna ägde rum 1973 (Danmark, Irland och Storbritannien), 1981 (Grekland), 1986 (Portugal och Spanien) samt 1995 (Finland, Sverige och Österrike). Till dessa ska också läggas den utvidgning av EU som i praktiken ägde rum när Tyskland återförenades 1990. För de tio länderna i Öst- och Centraleuropa innebar medlemskapet i EU den slutgiltiga integreringen i den europeiska politiska gemenskapen, i vilken även medlemskap i Nato var en central del. År 1999 blev Ungern, Tjeckien och Polen medlemmar i säkerhetsorganisationen och i maj 2004 trädde även Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Slovenien in i Nato.

Medan de tre Köpenhamnskriterierna var vägledande för kandidatländernas anpassning till EU, brottades EU-länderna själva under närmare ett decennium med ett fjärdekriterium i utvidgningsprocessen: att unionen själv skulle ha förmåga att uppta nya medlemmar. Riskerna fanns annars att integrationsprocessen skulle tappa i tempo och innehåll. Det handlade om att anpassa vissa policyregimer till de förutsättningar och krav som skulle bli aktuella i det utvidgade EU. Särskilt centrala var jordbrukspolitiken och regionstödet, som står för cirka 50 respektive 35 procent av EU:s budget. Ett bibehållande av dåvarande stöd till de existerande medlemsstaterna, samt ett ut-

sträckande av denna politik till de nya medlemsländerna, skulle vara ekonomiskt omöjligt. Nära kopplad till dessa frågor var även medlemsländernas bidrag till EU:s budget. Kommissionen presenterade år 1997 *Agenda 2000*, strategin för jordbrukspolitiken, regionalpolitiken och EU:s långtidsbudget 2000–2006, och i mars 1999 lyckades medlemsstaterna finna en acceptabel paketöverenskommelse.

Utöver dessa policyförändringar var det anpassningen av EU:s institutioner till 25 eller fler medlemsstater som stod i centrum för det interna reformarbetet. Denna process inleddes med EU:s regeringskonferens 1996–1997 och är ännu inte avslutad. Förvisso ledde regeringskonferensen till en överenskommelse om ett nytt fördrag, *Amsterdamfördraget*, men ambitionen att anpassa institutionerna inför utvidgningen misslyckades i stort. En rad institutionella frågor förblev olösta, däribland kommissionens sammansättning, fördelningen av röster i ministerrådet och användningen av kvalificerad majoritet som beslutsprincip.

För att komma till rätta med de ouppklarade frågorna inleddes ytterligare en regeringskonferens år 2000. Efter hårdföra förhandlingar, enades medlemsstaterna i december samma år om *Nicefördraget*. De beslutade förändringarna var på många sätt mindre långtgående än de ursprungliga ambitionerna för reformeringen av institutionerna. Nicefördraget innebar att antalet kommissionärer på lång sikt skulle begränsas, att fördelningen av röster i ministerrådet gjordes om, att något fler områden blev föremål för majoritetsröstning i rådet, att ett nytt tak infördes för antalet ledamöter i Europaparlamentet, samt att möjligheterna ökade för grupper av medlemsstater att ensamma fördjupa samarbetet på områden där inte hela EU var redo att gå vidare. Fördraget slog även fast hur många röster och platser kandidatländerna skulle få i EU:s institutioner den dag de blev medlemmar.

Redan i Nice beslutade stats- och regeringscheferna att ytterligare en regeringskonferens skulle sammankallas för att fortsätta arbetet med att reformera EU. Institutionerna behövde bli mer effektiva och demokratiska för att kunna möta medborgarnas krav i en union med upp emot 30 medlemsländer. Ett så kallat framtidskonvent fick

i uppdrag att utarbeta förslag till förändringar i EU:s fördrag. I juli 2003 presenterade konventet ett förslag till ett nytt konstitutionellt fördrag, som öppnade för viktiga förändringar i EU:s institutioner och funktionssätt, och i juni 2004 enades medlemsstaterna om att anta det konstitutionella fördraget i lätt modifierad version. Negativa utslag i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna satte emellertid stopp för det nya fördraget. När medlemsstaterna efter en omarbetning av fördraget återigen försökte ratificera detta, upprepades historien när det irländska folket i juni 2008 röstade nej till *Lissabonfördraget*.

Sammanfattningsvis har processen att förverkliga visionen om östutvidgningen pågått i snart tjugo år, med särskilt långtgående ansträngningar under decenniet mellan Köpenhamnsmötet 1993 och utvidgningen i EU 2004. I vad mån var detta reformarbete tillräckligt för att förbereda kandidatländerna för medlemskap och EU för tolv nya medlemmar? Vilka politiska konsekvenser har utvidgningen egentligen haft? Det är centrala frågor i den här rapporten, med särskilt fokus på tre teman: EU:s institutioner, EU:s politikområden och de nya medlemsländernas politiska utveckling inom EU.

Institutionerna: har de hållit?

Ända sedan frågan om en framtida utvidgning av EU till Öst- och Centraleuropa väcktes i början av 1990-talet, har konsekvenserna för EU:s institutioner varit en central diskussionspunkt. EU:s institutioner skapades på 1950-talet för ett samarbete mellan sex stater. I samband med tidigare utvidgningsomgångar genomfördes modifieringar, men i stort har EU:s grundläggande institutionella struktur legat fast.

I debatten om huruvida detta institutionella bygge skulle vara kapabelt att hantera ytterligare tio till tolv medlemsländer, har två konkurrerande förväntningar gjort sig hörda.

Å ena sidan har man pekat på risken att EU:s institutioner kan lamslås, om inte omfattande reformer genomförs. Forskare har

med utgångspunkt i statsvetenskapliga beslutsmodeller varnat för att medlemsstaterna och institutionerna kan få svårare att komma till beslut, med negativa konsekvenser för integrationen och befolkningarnas förtroende för organisationens effektivitet (Fischer och Metz 2004). Politiker, som dåvarande tyske utrikesministern Joschka Fischer (2000), har på samma vis tecknat ett pessimistiskt scenario, om inte utvidgningen länkas till omfattande institutionella reformer:

EU:s institutioner utformades för 6 medlemsstater. De fungerar nätt och jämnt med 15. Efter en utvidgning till 27–30 medlemsstater riskerar EU:s institutioner och mekanismer att överbelastas. Svåra kriser kan då inträffa. Denna fara är, märk väl, inget som talar mot snabbast möjliga utvidgning. Tvärtom visar den på behovet av beslutsamma och ändamålsenliga reformer av institutionerna. Söndervittring eller integration blir därför konsekvenserna av EU:s utvidgning.

Behovet av nya institutionella regler för att möta utvidgningens utmaningar har i denna anda utgjort ett centralt argument i folkomröstningskampanjer om Amsterdam-, Nice- och Lissabonfördragen.

Å andra sidan har man pekat på att institutionerna tidigare klarat av att integrera nya medlemsstater utan negativa konsekvenser och att de sannolikt kommer att kunna fungera tillfredsställande även med 25–30 medlemsstater. Forskare har framhållit att institutionerna visat sig vara mycket anpassningsbara och att beslutsförmågan i själva verket har ökat vid tidigare utvidgningar (Golub 2007). Politiker, skeptiska mot vidare fördjupning av EU-samarbetet, har i folkomröstningskampanjer betonat att utvidgningen inte får utvecklas till en förevändning för en federalistisk politisk agenda.

Meningarna har på samma vis gått isär om huruvida EU:s interna reformarbete från mitten av 1990-talet och framåt har varit tillräckligt för att EU ska kunna fortsätta fungera effektivt efter utvidgningen. Pessimisterna har pekat på att medlemsstaterna i regeringskonferens efter regeringskonferens har misslyckats med att fatta nödvändiga beslut vad avser reformeringen av institutionerna.

Under 1990-talet och början 2000-talet var inte utvidgningen tillräckligt överhängande för att medlemsregeringarna skulle tvingas fatta svåra beslut i institutionella maktfördelningsfrågor. När väl utvidgningen stod för dörren eller till och med hade inletts, satte ratificeringsproblem käppar i hjulet för den nödvändiga anpassningen av institutionerna. Att beslutsfattandet i EU fortfarande vilar på det bristfälliga Nicefördraget är därför inte bara otillfredsställande, utan också riskabelt, enligt detta synsätt. Optimisterna, å sin sida, har framhållit värdet av att medlemsstaterna steg för steg har justerat institutionerna, istället för att genomföra omfattande reformer som riskerar att rucka på fundamentala jämvikter i EU vad avser maktfördelningen mellan institutionerna. Att först det konstitutionella fördraget och sedan Lissabonfördraget stött på motstånd i folkomröstningar speglar avsaknaden av nationellt stöd för ökad övernationell demokrati och fördjupad politisk integration i EU. Sina brister till trots utgör Nicefördraget en institutionell kompromiss som Europa kan leva med, enligt detta synsätt.

Vi tar oss an dessa förväntningar med ett särskilt fokus på beslutskapacitet och maktfördelning.

Beslutskapaciteten var det mest framträdande temat i diskussionerna inför utvidgningen i fråga om alla EU:s fem centrala institutioner. Skulle kommissionen kunna fungera effektivt som verkställande organ i EU med lika många kommissionärer som länder och därmed en storlek som väl överstiger vad som utgör normen för smidigt fungerande regeringar på nationell nivå? Skulle Europaparlamentet kunna fatta beslut effektivt, trots att partigrupperna förväntades bli mer heterogena genom anslutningen av partier från de nya medlemsländerna? Skulle det kraftigt växande antalet regeringar runt förhandlingsbordet få negativa konsekvenser för ministerrådets förmåga att komma till beslut, inte minst på de områden där enhällighet krävs? Skulle Europeiska rådet bli alltför stort för att kunna fylla funktionen som ett forum för direkta och informella förhandlingar mellan stats- och regeringscheferna i EU? Skulle domstolen kunna klara av att hantera ett ökat antal ärenden i det utvidgade EU, när redan handläggningen av ärenden i EU15 tog för lång tid? Och i

ett vidare perspektiv: skulle ökade svårigheter att komma överens i formella beslutsorgan leda till att meningsfull förhandlingsaktivitet förflyttades till informella kanaler och arenor?

Även utvidgningens konsekvenser för fördelningen av den politiska makten inom EU var ett centralt tema inför utökningen av medlemsskaran. Skulle anslutningen av en stor grupp företrädesvis små och medelstora länder leda till att Tyskland, Frankrike och Storbritannien tappar i inflytande, eller skulle behovet av ledarskap från de stora länderna bli ännu tydligare? Skulle medlemsstaternas tendens att bilda nord- och sydkoalitioner i ministerrådet och Europeiska rådet bestå efter utvidgningen, eller ersättas av en öst-västdimension? Detta är frågor som vi belyser i rapportens andra kapitel.

Politiken: har den förändrats?

En central fråga i debatten före östutvidgningen var huruvida anslutningen av tolv nya medlemsstater, med delvis andra erfarenheter, behov, utmaningar och föreställningar, skulle ge upphov till förändringar i EU:s politiska inriktning. Skulle de placera nya politiska frågor på dagordningen? Skulle de nya medlemmarna påverka EU:s ambitioner inom de områden där unionen redan var aktiv? Skulle de göra det svårare att komma överens?

Varje utvidgningsomgång dessförinnan hade gett upphov till förskjutningar och förändringar i EU:s politiska prioriteringar. När skaran EU-medlemmar utvidgades från de sex grundarländerna till att omfatta även Danmark, Irland och Storbritannien 1973, innebar detta att företrädare för ett mer mellanstatligt synsätt på samarbetet och ett mer transatlantiskt perspektiv på internationella säkerhetsfrågor, tog plats runt förhandlingsbordet. Med Greklands, Spaniens och Portugals inträde under 1980-talet skapades en större medvetenhet inom EU om Medelhavsområdet och behovet av stöd till mindre utvecklade regioner i Europa. När Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar 1995 bidrog detta återigen till att förskjuta tyngdpunkten något i EU:s inriktning och ambitioner avse-

ende säkerhetspolitik, sysselsättningspolitik, miljöpolitik, institutionernas öppenhet och Östersjöregionen.

EU:s politik har följaktligen förändrats och utvecklats över tid, delvis som en följd av de länder som efterhand trätt in i unionen. Som EU-kommissionen (2006b, s. 21) nyligen sammanfattade:

Tidigare utvidgningar har stärkt EU:s politik, när nya medlemsstater har fört med sig sin nationella erfarenhet och sin politiska inriktning till det europeiska projektet. Det nuvarande regelverket på områden så skilda som regionalpolitik, jordbruk, fiske, miljöskydd, externa relationer, öppenhet, ansvarsutkrävande och europeiskt medborgarskap reflekterar till del effekterna av tidigare utvidgningar.

Inför östutvidgningen fanns – på goda grunder – omfattande spekulationer om tänkbara förändringar och förskjutningar i politikens inriktning på olika områden. Frågan var inte *om* de tolv nya medlemsstaterna skulle påverka EU:s politiska inriktning, utan *hur*. Det var redan tydligt att dessa länder var mer transatlantiskt orienterade i sin utrikespolitik, mer inställda på ekonomisk avreglering och i vissa fall mer jordbruksberoende, än genomsnittet bland de existerande medlemsländerna. Samtidigt stod de öst- och centraleuropeiska länderna inför problem med korruption, gränsöverskridande brottslighet och etniska minoriteter, som gick utöver vad EU tidigare erfarit. Jämfört med EU27 som grupp (= 100) hade dessa länder år 2004 en BNP per capita i köpkraftsstandard som var lägre eller mycket lägre. I en första grupp låg Slovenien, Tjeckien och Ungern (86–63), i en andra grupp Estland, Slovakien, Polen, Litauen och Lettland (57–46) och slutligen i en tredje grupp Rumänien och Bulgarien (34) (Eurostat 2009).

I vår analys belyser vi förändringar inom EU:s politikområden och de nya medlemsstaternas inflytande över nya politiska initiativ.

I god tid inför östutvidgningen genomförde såväl kommissionen som medlemsländer, däribland Sverige, analyser av tänkbara konsekvenser för EU:s interna politik. I kommissionens *Agenda 2000* från 1997, utpekades främst jordbrukspolitiken och regionalpolitiken, men också miljöpolitiken och den inre marknaden, som om-

råden där förändringar var att vänta. Vad avser de två första områdena stod det klart att de regler och principer som fanns på plats svårligen skulle kunna utsträckas till EU27, då det skulle medföra oacceptabelt stora kostnader. EU initierade därför redan i slutet av 1990-talet en reformprocess i förväntan om en utvidgning som ännu inte hade beslutats. I fråga om miljöpolitik och den inre marknaden var källan till oro de omfattande administrativa och ekonomiska ansträngningar som skulle krävas i kandidatländerna för att dessa skulle kunna genomföra och efterleva EU:s omfattande regelverk. Områden som inte uppmärksammades i samma utsträckning vid denna tidpunkt, men där ambitioner och i viss mån politik därefter kommit att utvecklas betydligt, är Lissabonstrategin för ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft, sysselsättning, social sammanhållning och hållbar utveckling, energipolitik, EU:s klimatstrategi samt EU:s samarbete inom rättsliga och inrikes frågor. I vilken utsträckning har de nya medlemsländerna påverkat EU:s ambitioner inom dessa numera högprioriterade områden?

Inför utvidgningen fanns även förväntningar om att kandidatländernas inträde i EU skulle kunna påverka EU:s utrikes- och säkerhetspolitik på flera sätt (Bengtsson 2004). Ett grundläggande antagande, här uttryckt i den svenska konsekvensutredningen, var att det utvidgade EU skulle komma att vara ett säkrare och starkare Europa: »Genom de baltiska ländernas inträde i EU stärks alltså Sveriges säkerhet högst väsentligt. Den 'fredens ö' i Europa som de nordiska länderna har utgjort sedan mycket länge skulle utsträckas till den östra och södra Östersjökusten.« (SOU 1997: 143, s. 67.) Men därutöver spekulerades i att utvidgningen skulle stärka de politiska krafter som förordade ökat transatlantiskt samarbete, en tuffare attityd mot Ryssland och en fortsatt utvidgning av EU i östlig riktning. Förekomsten av »mjuka« säkerhetsproblem i kandidatländerna – organiserad brottslighet, *trafficking*, illegal invandring, korruption och miljöproblem – ledde också till förväntningar om utvecklade europeiska ambitioner inom dessa områden.

Avslutningsvis var en central fråga inför 2004 om de nya medlemsländerna skulle komma att påverka EU:s inställning till fortsatt

fördjupning och utvidgning. Traditionellt har utvidgning och fördjupning av samarbetet gått hand i hand, såtillvida att anslutningen av nya medlemmar stimulerat ytterligare intensifiering av samarbetet. Inför 2004 väcktes emellertid frågan om inte östutvidgningen utgjorde en mer fundamental utmaning för EU än tidigare utvidgningsomgångar. Det fanns en uppenbar risk, menade vissa, att de nya medlemsstaterna inte skulle dela grundarländernas ambitioner om fortsatt fördjupning eller prioritera policyutveckling inom andra områden, exempelvis tillväxtvänlig politik på bekostnad av miljöhänsyn. I rapportens tredje kapitel konfronterar vi förväntningarna med erfarenheterna efter fem år inom dessa områden.

De nya medlemmarna: hur har de utvecklats?

Inför inträdet i EU genomgick de dåvarande kandidatländerna en omfattande anpassningsprocess. Enligt Köpenhamnskriterierna behövde de vara fungerande marknadsekonomier och stabila demokratier samt ha antagit EU:s regelverk, för att kunna bli medlemmar. En central diskussionspunkt i debatten inför östutvidgningen var om kandidatländernas reformer var tillräckliga för att dessa skulle kunna fungera effektivt i EU. Det fanns även en farhåga att kandidatländerna, när de inträtt i EU och unionen förlorat medlemskapet som morot för förändringar, skulle slå av på reformtakten.

Strategin att ställa upp villkor för medlemskap anses allmänt sett ha varit ett mycket framgångsrikt instrument för att uppnå förändringar i de öst- och centraleuropeiska länderna innan anslutningen (Schimmelfennig och Sedelmeier 2005). Genom att ställa krav som måste uppfyllas innan det eftertraktade medlemskapet kunde bli en realitet, gav EU kandidatländerna kraftfulla incitament att genomföra inhemska reformer. Detta var delvis en administrativ process, där kandidatländerna införlivade EU:s regelverk i nationell lag. Men mer fundamentalt handlade det om att genomdriva reformer i samhällsorganisationen som sådan, för att stärka förvaltningens kapacitet, domstolarnas oberoende och minoriteters rättigheter.

De observatörer som förutspådde fortsatt anpassning från de nya medlemsländernas sida efter utvidgningen pekade på den process av socialisering som tjänstemän och beslutsfattare i kandidatländerna genomgått. Under nästan tio år hade kandidatländerna arbetat med att anpassa nationella politiska institutioner och regler till EU:s krav och i processen kommit att anta europeiska värderingar och normer, enligt detta synsätt. Det fanns därför ingen anledning att tro att dessa länder skulle motstå fortsatt integrering eller falla tillbaka i gamla mönster bara för att de nått målet om medlemskap. Snarare fanns det anledning att förvänta sig vidare integreringseffekter, i form av successiva förändringar av partisystem, politiska institutioner och praxis, som inte omedelbart krävdes av medlemskapet, men som är en naturlig följd av deltagandet i EU.

De som var skeptiska till fortsatt konvergens mellan det nya och det gamla Europa framhöll istället att kandidatländernas anpassning till EU präglats av en nyttokalkyl, där det var medlemskapet som tvingade fram reformer. När nu detta mål var nått fanns det anledning att tro att de nya medlemsländerna skulle dra ned på reformtempot, med bland annat haltande efterlevnad av EU:s regelverk som följd. Det fanns även en misstanke att debatten om EU dämpats under medlemskapsförhandlingarna, men att nationalism och anti-EU-retorik skulle välla fram när länderna väl blivit medlemmar.

I vår analys av hur de nya medlemsländerna utvecklats politiskt efter utvidgningen uppmärksammar vi företrädesvis tre aspekter: demokratins utveckling, bekämpandet av korruption och efterlevnaden av EU:s regelverk.

En central fråga är på vilket sätt som EU-deltagandet redan efter fem år kan ha påverkat demokrati och inrikespolitiska förhållanden i de nya medlemsländerna. Hur stabila är de politiska institutionerna i dessa länder? I vilken utsträckning har partisystemen förändrats efter anslutningen till EU? I vad mån respekterar de nya medlemsländerna minoritetens rättigheter? Vilket förtroende hyser medborgarna i de nya medlemsländerna för nationella och europeiska politiska institutioner?

Korruption framträdde under perioden inför anslutningen som ett betydande problem i kandidatländerna. I förhållande till Bulgarien och Rumänien var oron så stor inom EU om vad som skulle ske efter inträdet i unionen att man utarbetade särskilda villkor, som gjorde det möjligt att exempelvis strypa utbetalningen av struktur-fondsmedel i händelse av korruption. I vad mån har de nya medlemsländerna varit framgångsrika i att bekämpa korruption sedan de blev medlemmar?

EU:s villkorspolitik innebar att kandidatländerna vid tiden för inträdet tillhörde de stater som bäst efterlevde EU:s regelverk i formell mening. På område efter område hade kommissionen i medlemskapsförhandlingarna granskat att de rättsliga lösningar som kandidatländerna föreslog var i överensstämmelse med EU:s regelverk. Men hur blev det egentligen med efterlevnaden efter inträdet i EU? Motsvarade dessa formella förändringar en reell kapacitet och vilja att efterleva EU:s regelverk »på marken«? Har de öst- och central-europeiska länderna varit lika plikttrogna i sitt genomförande av ny EU-lagstiftning efter inträdet, som de var med att införa existerande regler inför utvidgningen? Hur väl klarar sig de nya medlemsländerna i jämförelse med de gamla vad avser dels den legala införlivningen av EU:s regelverk, dels den faktiska tillämpningen av detsamma?

Under det decennium som föregick utvidgningen uppvisade opinionen avseende EU stor variation såväl mellan de dåvarande kandidatländerna som över tid (Bengtsson 2004). Den största andelen EU-entusiaster fanns i de länder som befann sig längst ifrån medlemskap – Bulgarien, Rumänien och Turkiet – medan opinionen överlag var svalare i länder som Estland, Lettland, Slovenien och Tjeckien. Sett i ett tioårsperspektiv var medborgarna i kandidatländerna inledningsvis mycket entusiastiska över tanken på EU-medlemskap, men blev mer skeptiska i slutet av 1990-talet då utvidgningen flyttades fram trots ländernas ansträngningar. I slutfasen av förhandlingarna och inför medlemskapet försköts dock opinionen i positiv riktning igen. Bland de argument som anfördes mot medlemskap fanns risken för högre priser, arbetslöshet och sociala problem; tanken att inträdet innebar ett byte från en union (Sovjetunionen) till en annan

(EU), med inskränkningar i den nyvunna suveräniteten; samt bilden att kandidatländerna endast erbjöds ett andra rangens medlemskap, utan samma EU-rättigheter som de existerande medlemsstaterna. Hur har egentligen folkopinionen utvecklats efter inträdet? Har befolkningarna i de nya medlemsländerna blivit mer övertygade om sin plats i EU eller har inträdet snarare gett upphov till återuppväckt nationalism och EU-skepticism? Detta är frågor vi tar oss an i rapportens fjärde kapitel.

Vi summerar våra slutsatser om Europa fem år efter utvidgningen i rapportens avslutande kapitel, där vi också resonerar om konsekvenserna av dessa för EU:s framtida utveckling och för svensk Europapolitik.

2:

Institutionernas beslutsförmåga

Till EU:s främsta kännetecken hör dess förmåga att kombinera effektivt internationellt beslutsfattande med god efterlevnad på nationell nivå. EU:s lagstiftningsprocess kan verka krånglig och otymplig, med många aktörer och ofta lång tid mellan förslag och beslut. Men jämfört med andra internationella organisationer har EU varit unikt framgångsrikt när det gäller att skapa bindande regler för sina medlemsstater. Även om legitimiteten för EU:s överstatliga institutioner är svag hos medborgarna i vissa länder, har systemet accepterats av regeringarna och de politiska eliterna i medlemsstaterna, vilket har inneburit att de lagar och regler som produceras i allmänhet efterlevs. Ett ömsesidigt förtroende mellan staterna, kompromissvilja och starka institutioner har varit viktiga förklaringar till EU:s beslutsförmåga.

Detta framgångsrecept har gjort det möjligt för EU att klara av flera tidigare utvidgningar under årens lopp. Östutvidgningen 2004 utgjorde emellertid en särskild utmaning. Tidigare utvidgningar har visserligen medfört ökad heterogenitet när det gäller politiska intressen och värderingar, större kulturella skillnader samt större och otympligare beslutsorgan, men ändå inte i den skala som utvidgningen 2004 förväntades göra. Samtidigt gick den konstitutionella reformprocessen i stå under 2000-talet och det som en del menade var nödvändiga förändringar i beslutsreglerna har bara delvis ge-

nomförts. Frågan är därför: hur mår EU:s beslutsmaskineri fem år efter östutvidgningen? Har EU:s institutioner fortfarande förmågan att effektivt fatta och genomföra bindande beslut?

Ett vanligt sätt att dela upp en politisk beslutsprocess är att skilja mellan tre faser: dagordningssättande, beslutsfattande och genomförande. Det här kapitlet utvärderar EU-institutionernas förmåga att fungera och lösa sina uppgifter efter utvidgningen i de tre olika faserna. Kapitlet summerar den statistik och forskning som hittills finns tillgänglig. Av nödvändighet har forskningen så här långt framför allt uppmärksammat områden med lätt mätbara indikatorer, däribland institutionernas förmåga att fatta beslut. En del studier ger emellertid även en inblick i det informella politiska spelet i det utvidgade EU.

Dagordningssättandet

Dagordningssättandet är en central del av beslutsprocessen i alla politiska system. Den som har makten över problemformuleringen och utformningen av alternativ har stora möjligheter att påverka innehållet i politiken. Inom EU är det framför allt två institutioner som har en uttalad funktion i detta avseende: Europeiska rådet och Europeiska kommissionen.

Europeiska rådet är EU-ledarnas arena. Det består av EU:s medlemsländers stats- och regeringschefer (premiärministrar och presidenter) samt kommissionens ordförande, och möts cirka fyra gånger om året. Europeiska rådet har till uppgift att stå för den långsiktiga dagordningen, vilket betyder att man pekar ut den allmänna riktningen för det framtida samarbetet inom olika politikområden. Europeiska rådet är också det organ som fattar de avgörande besluten vad avser utvidgning av EU och fördjupning av integrationen.

Kommissionen å sin sida står för det vardagliga dagordningssättandet inom de flesta områden där EU fattar beslut. Kommissionen är en politiskt oberoende myndighet – EU-byråkraternas arena. Ordföranden utses av Europeiska rådet och ska tillsammans med

övriska kommissionärer godkänns av Europaparlamentet. Organisatoriskt påminner kommissionen om en regering med kommissionärer (»ministrar«) som ansvarar för olika sakområden. I nuläget har varje land en kommissionär, som nomineras av respektive lands regering. Dessa ska formellt inte representera sitt lands intressen, utan är bundna till att fokusera på övergripande europeiska intressen och målsättningar. Kommissionen har ensam initiativrätt på de flesta områden, vilket betyder att det bara är kommissionen som får lägga fram förslag till beslut (viktiga undantag är EU:s samarbete i utrikes- och säkerhetspolitik samt rättsliga och inrikes frågor). Ministerrådet och Europaparlamentet kan uppmana kommissionen att lägga fram förslag inom ett visst område, men det är kommissionen som arbetar fram förslagen och formulerar alternativen i det dagliga lagstiftningsarbetet i Bryssel.

EUROPEISKA RÅDET

Europeiska rådet var från början en informell mötesarena för EU:s stats- och regeringschefer, men har med tiden institutionaliserats. Idag har Europeiska rådet formellt till uppgift att »ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling«. Europeiska rådet har med tiden tagit ett allt fastare grepp om EU:s långsiktiga utveckling. I detta organ fattas de tunga framtidsbesluten avseende inriktningen på samarbetet inom olika politikområden, inledandet av medlemskapsförhandlingar, utnämningar av höga EU-tjänstemän och reformering av EU:s institutioner. När det gäller beslut om fördragsändringar ska sådana ratificeras (godkännas) av medlemsstaterna. Oftast räcker det med ett parlamentsbeslut för ratificering, men i en del länder krävs folkomröstningar. Det är sällan något problem för regeringscheferna att få igenom de beslutade fördragsändringarna i sina respektive parlament. Parlamenten har svårt att komma med synpunkter på detaljer eftersom man i praktiken ställs inför ett färdigförhandlat paket som man antingen måste godkänna eller fälla i dess helhet. Däremot har negativa utslag i folkomröstningar vid ett

flertal tillfällen gett upphov till ratificeringsproblem, senast i samband med det irländska folkets nej till Lissabonfördraget i juni 2008. Europeiska rådets centrala roll vid fördragsförhandlingar – liksom regeringarnas centrala roll i beslutsfattandet i EU i allmänhet – har inneburit en maktförskjutning från nationella parlament till regeringarna – i synnerhet premiärministrarna, i EU:s medlemsländer.

Även om Europeiska rådets möten får stor uppmärksamhet i medierna, är själva förhandlingarna omgärdade av sekretess. Fackministrarnas EU-institution – ministerrådet – har numera med jämna mellanrum offentliga överläggningar och eventuell votering dokumenteras och görs tillgänglig i offentliga protokoll. Bristen på insyn i Europeiska rådet kan anses vara problematisk ur demokratisk synvinkel, men har samtidigt gjort det möjligt att skapa en intim (elit) klubbkänsla, vilket har underlättat ett uppriktigt meningsutbyte.

Slutenheten gör det svårt att forska om Europeiska rådet och dra slutsatser om hur institutionen har påverkats av utvidgningen. Mycket talar för att det är svårare att skapa ett förtroendefullt samtal med fler personer runt förhandlingsbordet, men det är svårare att säga vilka konsekvenser utvidgningen har fått för dagordnings sättandet. En genomgång av ordförandeskapets slutsatser åren 2000–2007 visar på kontinuitet när det gäller hur många och vilken typ av frågor som finns på dagordningen (Wessels 2008). Utifrån en sådan relativt ytlig betraktelse tycks Europeiska rådet inte ha tappat i tempo eller bytt fokus.

En av de få studier som gjorts av Europeiska rådet efter utvidgningen är baserad på ett stort antal intervjuer med premiärministrar, utrikesministrar och andra personer med insyn i Europeiska rådets arbete (Tallberg 2007). De intervjuade menade att beslutsfattandet i Europeiska rådet har förändrats betydligt som en följd av utvidgningen och därav föranledda reformer av dess arbets sätt. En mindre del av det reella beslutsfattandet sker idag i plenum – i den stora gruppen av regeringschefer och utrikesministrar från 27 medlemsländer. Istället pågår den viktigaste aktiviteten numera före mötena i de informella nätverk som knutits allt starkare mellan regeringschefernas kanslier i huvudstäderna. Premiärministrarna och deras

närmaste medarbetare koordinerar på så vis ländernas positioner och agerande inför toppmötena. Att ha goda nätverkskontakter har blivit allt mer betydelsefullt för möjligheterna att utöva inflytande över Europeiska rådets beslut. Inslaget av samtal i en klubbliknande atmosfär har minskat och delvis ersatts av koalitionsbyggande i den förberedande fasen. Den tidigare danske statsministern Poul Nyrup Rasmussen vittnar om detta mönster och menar att regeringscheferna nuförtiden måste vara mycket mer välförberedda: »Förr i tiden träffades de bara och diskuterade saker och ting. Idag tillbringar de mycket tid i telefonen med förberedelser med sina kollegor. Om du vill ha inflytande i Europeiska rådet måste du verkligen vara beredd att plocka upp telefonen. Det handlar om strategiskt nätverkande.» (Tallberg 2007, s. 36.) Delvis är den utvecklingen driven av de institutionella förändringar som beslutades vid Europeiska rådets möte i Sevilla 2002, med syfte att effektivisera arbetet inför utvidgningen. Reformerna innebar bland annat att det land som innehar den roterande ordförandeposten får i uppdrag att presentera en preliminär dagordning redan fyra veckor före mötet. Förhandlingarna startar därför i praktiken i god tid före mötet och de flesta frågorna är färdigförhandlade när stats- och regeringscheferna möts.

Även beslutsfattandet i de frågor som inte färdigförhandlats före mötet har förändrats. Förhandlingarna vid själva mötestillfällena sker i allt större utsträckning bilateralt och i små grupper, snarare än i plenum. Ordföranden, som har ett särskilt ansvar att få förhandlingarna i hamn, kallar till speciella överläggningar med de medlemsstater som anses vara nyckelaktörer. I de flesta fall är detta liktydigt med de stora staterna och någon mindre stat med särskilt starka intressen i frågan. I intervjumaterialet framgår att strukturell makt i form av ekonomiska, teknologiska, militära, administrativa, befolkningsmässiga och andra resurser väger tungt i förhandlingar i Europeiska rådet. Även om stats- och regeringscheferna sällan hänvisar till dessa resurser under förhandlingarna, är alla medvetna om att strukturell makt spelar roll. Man lyssnar helt enkelt mer när Tyskland talar än när Estland eller något annat litet land gör det. Utvecklingen mot mer av beslutsfattande bilateralt och i mindre

grupper har förstärkt de stora staternas position. Möjligheterna för små stater som Sverige att påverka ligger därför främst i att lyckas väl i de informella nätverken inför toppmötena.

KOMMISSIONEN

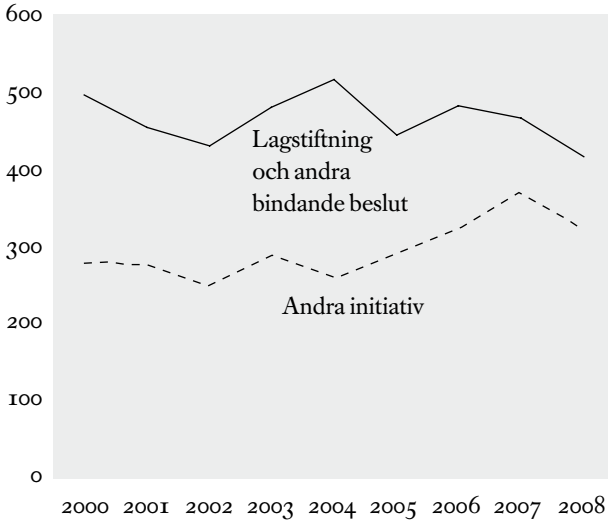
Kommissionen kallas ibland för EU:s »motor«. På grund av sin oberoende ställning och sitt breda mandat att lägga fram förslag till ny politik har kommissionen kunnat vara en pådrivande kraft mot ökad integration. Men hur fungerar motorn efter utvidgningen? Den brittiska premiärministern Margaret Thatcher menade redan inför Spaniens och Portugals inträde i EG 1986 att en kommission med 17 ledamöter skulle bli alltför stor och klumpig för att kunna fungera effektivt. Idag har kommissionen vuxit till 27 ledamöter.

En vanlig farhåga inför utvidgningen 2004 var att den beslutade ökningen från 20 till 27 kommissionärer skulle leda till en alltför otymplig ledning. Det skulle också innebära att ett stort antal tjänstemän från de nya medlemsländerna – med delvis andra erfarenheter, traditioner och intressen – skulle behöva integreras i organisationen. Resultatet befarades bli en försämrad beslutskapacitet, vilket skulle ta sig uttryck i färre förslag och nya initiativ samt mindre kontroversiella och radikala förslag. När det gällde formerna för beslutsfattandet i kommissionen fanns det förväntningar om en »presidentialisering«, det vill säga en centralisering av makten runt kommissionens ordförande. Ett delvis annorlunda scenario beskrev en ökad specialisering, som skulle innebära mindre av kollegialt beslutsfattande och mer makt över de specifika sakområdena åt enskilda kommissionärer. Det senare skulle i sin tur kunna innebära fler konflikter mellan nationella intressen inom kommissionen.

I november 2004, cirka ett halvår efter utvidgningen, tog José Manuel Barroso över efter Romano Prodi som kommissionens ordförande. Den första slutsatsen man kan dra av den offentliga statistiken är att antalet förslag till nya lagar, ändringar av befintlig lagstiftning och andra typer av initiativ som kommissionen kan lägga fram inte verkar ha minskat efter utvidgningen. Figur 2.1 visar

antalet lagförslag och andra initiativ under perioden före och efter utvidgningen. Det dominerande mönstret är kontinuitet. Antalet förslag till juridiskt bindande beslut (direktiv, förordningar och beslut) varierar mellan 400 och 500 per år, såväl före som efter 2004. Antalet andra initiativ (grönböcker, vitböcker, kommunikationer och rapporter) tycks till och med ha ökat något efter utvidgningen.

Kontinuiteten i utflödet av förslag från kommissionen är desto mer anmärkningsvärd mot bakgrund av att ett av Barrosos officiella motto var »less is more«, vilket syftade på att EU borde inrikta sig på att ha färre men »bättre« regler. Det område där antalet initiativ från kommissionen ökade mest under perioden var rättsliga och inrikes frågor, bland annat asyl- och immigrationspolitik. Detta kan förklaras av att det rör sig om ett relativt nytt område, där EU och kommissionen under de senaste åren har fått ökad kompetens, samtidigt som det blivit alltmer politiskt aktuellt. Även inom energi och transport



FIGUR 2.1 Antal initiativ från kommissionen 2000–2008.

Källa: PreLex databas, <http://ec.europa.eu/prelex>.

lade kommissionen fram jämförelsevis fler förslag till beslut efter utvidgningen. Färre förslag lades fram om beslut riktade mot företag. Före utvidgningen presenterade kommissionen fler förslag om ny lagstiftning i förhållande till förändringar i existerande lagstiftning, jämfört med perioden efter utvidgningen. Det skulle kunna tolkas som att kommissionen efter utvidgningen har haft svårare att ta mer nydanande initiativ. Vid en närmare kontroll visar det sig emellertid att skillnaden till stor del förklaras av att Prodis kommission lade fram ett relativt stort antal nya förslag som hade direkt koppling till just utvidgningen (Kurpas, Grön och Kaczynski 2008).

Tidigare forskning har visat att kommissionen vanligtvis lägger relativt radikala eller förändringsinriktade förslag i förhållande till medlemsstaternas positioner. Om man förenklat beskriver de beslut som EU fattar på en skala mellan ingen förändring (status quo) och stor förändring av gällande regler, har kommissionen och Europaparlamentet tidigare befunnit sig i genomsnitt betydligt längre ut på förändringsskalan än samtliga medlemsstater i ministerrådet. En del intervjuer med tjänstemän på kommissionen efter utvidgningen pekar på att kommissionen skulle ha blivit mer anpasslig under Barroso och aktat sig för att föra fram kontroversiella förslag. I en mer systematisk studie av 70 olika frågor som EU behandlade under perioden närmast efter utvidgningen (maj 2004 till december 2005), framgår emellertid att kommissionen fortfarande är den mest förändringsbenägna av de tre institutionerna, medan Europaparlamentets radikalism minskat något (Thomson kommande). Noterbart är att Sverige – som i den svenska EU-debatten ofta beskrivits som en »ovillig europé« – är den medlemsstat som ligger närmast kommissionen på förändringsskalan.

Ser man bara till vad som kommer ut från kommissionen verkar utvidgningen följaktligen inte ha haft någon större betydelse. Men kontinuiteten grundas i en anpassning till de nya förhållandena. En del av förändringarna av organisationen och de interna beslutsprocesserna påbörjades redan före utvidgningen, framför allt efter att Santers kommission tvingades avgå efter korrupsionsanklagelser 1999. Förändringarna är både av formell och informell karaktär.

Flera indikatorer pekar på att beslutsfattandet inom kommissionen delvis ändrat karaktär under senare år.

En första intressant notering är att få eller inga voteringar ägt rum i det nya kommissionärskollegiet (Kurpas, Grön och Kaczynski 2008). Kommissionen ska fatta sina beslut kollegialt, men kan om det behövs använda sig av enkel majoritetsomröstning. Voteringar var relativt ovanliga även före utvidgningen, men användes ändå med jämna mellanrum för att driva igenom förslag där det rådde oenighet. En förklaring till det ökade motståndet mot voteringar kan vara att de stora länderna inte längre har två kommissionärer (och därmed två röster) utan bara en, och därför är än mindre intresserade av voteringar. Effekten torde bli att det blir svårare att få igenom kontroversiella förslag i kollegiet. Det i sin tur betyder att mer av diskussioner och förhandlingar måste äga rum informellt innan kommissionärerna möts för att fatta beslut om nya initiativ.

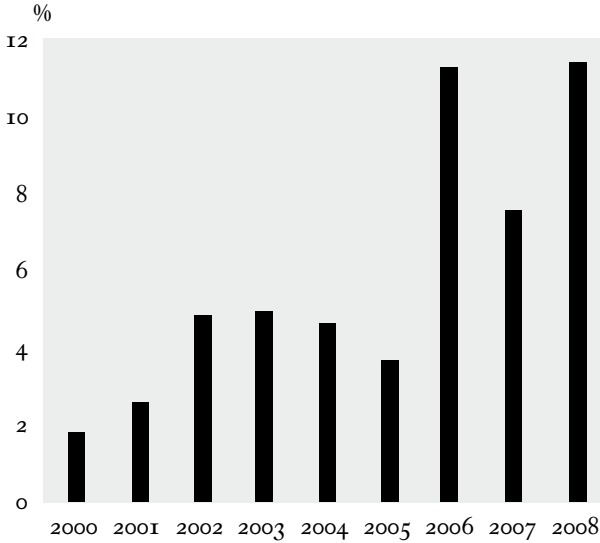
Det förefaller sannolikt att kommissionen, precis som Europeiska rådet, blir mindre av ett diskuterande och beslutsfattande forum när antalet ledamöter stiger. Trots att det nu är ytterligare sju personer runt bordet verkar man inte ägna mer tid åt diskussioner efter utvidgningen. Mötena är ungefär lika långa som under Prodis kommission (knappt tre timmar). Utrymmet för varje kommissionär att yttra sig har alltså minskat. En undersökning av ett urval av protokoll från de fyra senaste kommissionerna visade att man använt i genomsnitt mellan elva (Prodis kommission 1999–2004) och femton (Delors andra kommission 1990–1994) minuter per diskussionspunkt på agendan. Det betyder cirka 45 sekunder (Prodi) respektive en minut och femton sekunder (Delors) per kommissionär och diskussionspunkt. Barrosos kommission efter utvidgningen har å sin sida använt i genomsnitt tretton minuter per diskussionspunkt, vilket med 27 kommissionärer innebär ungefär en halv minut per person och diskussionspunkt (Kurpas, Grön och Kaczynski 2008). Det betyder att kommissionärerna i högre grad än tidigare lägger band på sig i diskussionen och koncentrerar sina inlägg till frågor som direkt rör deras respektive politikområde. Generella portföljövergripande debatter har sannolikt blivit mindre vanliga. Man kan

spekulera i att detta kan få betydelse för kollegialiteten i kommissionen. Precis som ministrarna i en regering ska kommissionärerna utåt försvara och förklara kommissionens beslut med en röst, vilket kan vara svårare om det interna ansvaret inför besluten blir mer decentraliserat.

Kommissionens utveckling efter utvidgningen visar emellertid också på centraliserande tendenser. Framför allt har de centrala samordnande funktionerna hos ordföranden Barroso och i generalsekretariatet stärkts. Kommissionens generalsekretariat ska övervaka och samordna det interna arbetet. Det ska se till att förslag som arbetats fram i de olika generaldirektoraten inte krockar med varandra, eller med kommissionens allmänna målsättningar, och ibland agera medlare i konflikter mellan olika generaldirektorat. Intervjuer med tjänstemän i kommissionen efter utvidgningen pekar på att generalsekretariatet har tagit ett starkare grepp om arbetet i kommissionen. Bland annat använder man sig i högre utsträckning än tidigare av strategiska planeringsprogram och obligatoriska konsekvensanalyser, där man sätter upp ramar för de olika fackdirektoratens möjligheter att lägga fram nya förslag.

Ett tecken på att generalsekretariatet har lyckats hålla ihop kommissionens interna arbete är att antalet medialt uppmärksammade konflikter mellan kommissionärer har minskat efter utvidgningen. En undersökning av rapporteringen i *Financial Times* visade på 36 rapporterade oenigheter under de två åren före utvidgningen, medan den siffran var 23 de första två åren efter utvidgningen (Kurpas, Grön och Kaczynski 2008).

Generalsekretariatet lyder direkt under kommissionens ordförande och dess stärkta position betyder också en starkare ställning för ordföranden. Ordförandens roll har stärkts under senare år även till följd av formella regeländringar som bland annat gett ordföranden större makt när det gäller att bestämma vilka sakområden de olika kommissionärerna ska ansvara för. En indikation på Barrosos mer betydande ställning efter utvidgningen jämfört med Prodis före utvidgningen är den ökade andelen förslag där ordföranden står som ansvarig kommissionär (figur 2.2).



FIGUR 2.2 Andel initiativ där kommissionens ordförande står som ansvarig 2000–2008 (procent).

Källa: PreLex databas, <http://ec.europa.eu/prelex>.

Integrationen av tjänstemän från de nya medlemsländerna tycks ha fungerat väl. Intervjuundersökningar pekar på att stämningen är god och att de nya tjänstemännen ofta bidragit på ett positivt sätt med nya perspektiv och idéer. Utvidgningen innebar inte en ökning av det totala antalet tjänstemän, som ligger kvar runt 23 000. I oktober 2008 var 19 procent av kommissionens handläggande tjänstemän (A-grad) från de nya länderna, vilket kan jämföras med deras totala befolkningsandel på 22 procent. Ju högre upp i kommissionshierarkin man kommer (med undantag för kommissionärerna), desto större blir emellertid underrepresentationen av tjänstemän från de nya medlemsländerna. På de högsta karriärstegen, som innefattar direktörer och generaldirektörer, var bara sex procent från de nya länderna. Man kan dock räkna med en viss naturlig balansering på sikt i takt med att nya tjänstemän på lägre nivåer klättrar på karriärstegen. När det gäller fördelningen av sakområden mellan kom-

missionärerna kan man knappast säga att de nya medlemsländerna har förfördelats. Ansvar för bland annat energi, forskning, regionalpolitik, skatter och tullfrågor ligger hos kommissionärer från de nya medlemsländerna.

De nya medlemsstaterna har bidragit till att jämna ut könsfördelningen i kommissionen något. Cirka 60 procent av de nyanställda tjänstemännen är kvinnor, vilket kan jämföras med 32 procent av tjänstemännen från de gamla medlemsstaterna. Könsfördelningen blir dock fortfarande allt mer snedvriden ju längre upp i hierarkin man kommer, även för de nya staterna. Totalt sett var 16 procent av de högsta cheferna i kommissionen kvinnor i oktober 2008 (kommissionärer och kabinetsmedarbetare undantagna).

Beslutsfattandet

Medan kommissionen är den drivande förslagsställaren inom de flesta områden av EU-samarbetet, är det ministerrådet och Europaparlamentet som fattar beslut om nya lagar och regler. Ministerrådet är EU:s viktigaste beslutsfattande organ. Där möts representanter för medlemsstaternas regeringar för att diskutera och förhandla fram beslut, i de flesta fall på grundval av förslag från kommissionen. Grovarbetet i förberedelserna inför ministrarnas möten görs av nationella tjänstemän på de permanenta representationerna i Bryssel och inresta tjänstemän från huvudstäderna. Ministerrådet var tidigare ensam lagstiftare inom EU, men under de senaste 20 åren har Europaparlamentet sakta men säkert fått allt mer makt. Den så kallade medbeslutandeproceduren infördes i början av 1990-talet och har successivt kommit att omfatta allt fler viktiga politikområden. Medbeslutandeproceduren innebär att Europaparlamentet är jämställd beslutsfattare med ministerrådet, då de två institutionerna måste vara överens för att beslut om nya lagar ska kunna fattas. Viktiga undantag är rättsliga och inrikes frågor samt utrikes- och säkerhetspolitik, där ministerrådet fortfarande ensamt beslutar.

MINISTERRÅDET

Ministerrådet är den institution som varit föremål för mest farhågor när det gäller utvidgningens konsekvenser. Liksom i Europeiska rådet ökade antalet parter runt förhandlingsbordet i ett slag från 15 till 25 och sedan till 27. Procentuellt är det en betydligt mer dramatisk förändring än i kommissionen och Europaparlamentet. Dessutom är ministerrådets beslutsfattande i ännu högre grad än Europaparlamentets och kommissionens inriktat på förhandlingar, vilka kan antas vara mer känsliga för en drastisk ökning av antalet deltagande aktörer än voteringar och expertbeslut.

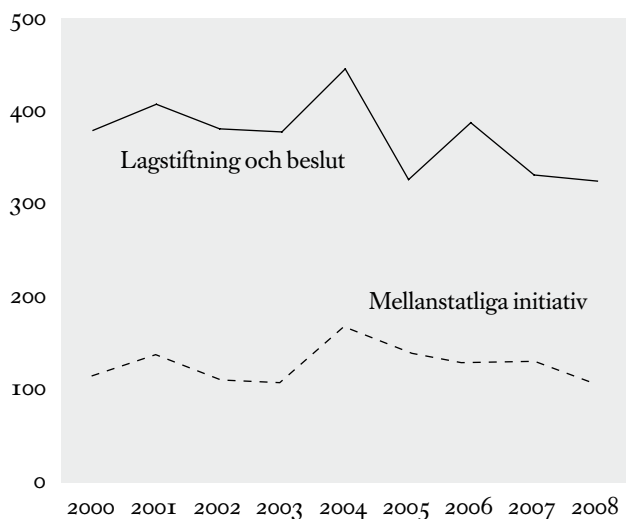
Traditionellt har det funnits en stark kompromisskultur i ministerrådet, som inneburit att man försökt att undvika att skapa tydliga vinnare och förlorare. Även i frågor där man enligt fördragen har rätt att använda kvalificerad majoritetsröstning har man ofta valt att kompromissa, i syfte att försöka få alla länder med på båten. Ett centralt tema i spekulationerna inför utvidgningen var om ökad heterogenitet i intressen och kultur skulle kunna betyda mer av konflikt och motsättningar i förhandlingarna. Det i sin tur skulle kunna leda till försämrade beslutskapacitet, men också till mer av koalitionsbyggande och voteringar snarare än konsensusökande. Liksom i fallet med Europeiska rådet och kommissionen fanns även förväntningar om att mer beslutsfattande skulle komma att ske i korridorerna snarare än på mötena, vilket skulle kunna innebära maktförskjutningar till förmån för de stora medlemsstaterna.

Statistiken över det totala antalet lagstiftningsakter och beslut antagna av ministerrådet vittnar om att perioden närmast före och efter utvidgningen var turbulent (figur 2.3). Antalet beslut som togs ökade kraftigt under våren 2004, precis före utvidgningen i maj samma år. Antalet föll sedan tillbaka under perioden närmast efter att de tio nya medlemsstaterna inträtt i unionen. Därefter återhämtade sig tempot i beslutsfattandet under 2006, för att återigen dämpas något under 2007. I genomsnitt antogs ungefär tio procent färre lagstiftningsakter under perioden 2005–2008 jämfört med 2000–2003, vilket får anses vara en marginell minskning. Antalet mellanstatliga initiativ – förslag förberedda av medlemsstaterna inom rättsliga och

inrikes frågor samt utrikes- och säkerhetspolitik – har inte minskat efter utvidgningen.

En positiv tolkning av beslutsintensiteten innan utvidgningen är att medlemsstaterna önskade »rensa skrivbordet« för att underlätta en smidig övergång till nya förhållanden. En alternativ tolkning är att de gamla medlemsstaterna passade på att fatta ett stort antal beslut som skulle komma att binda de nya medlemsstaterna, vid en tidpunkt då dessa fortfarande saknade möjligheter att sätta käppar i hjulet.

I en jämförande studie av lagstiftningsarbetet i EU under ett år före (2003) och ett år efter (halvårsskiftet 2005 till halvårsskiftet 2006) utvidgningen framgår att beslutsfattandet inte tog längre tid efter utvidgningen, trots det ökade antalet medlemsstater. I genomsnitt förlöpte cirka 400 dagar från kommissionens förslag till ministerrådets beslut efter utvidgningen, att jämföra med närmare 450 innan utvidgningen, med reservation för variation mellan po-



FIGUR 2.3 Beslutsfattande i ministerrådet 2000–2008.

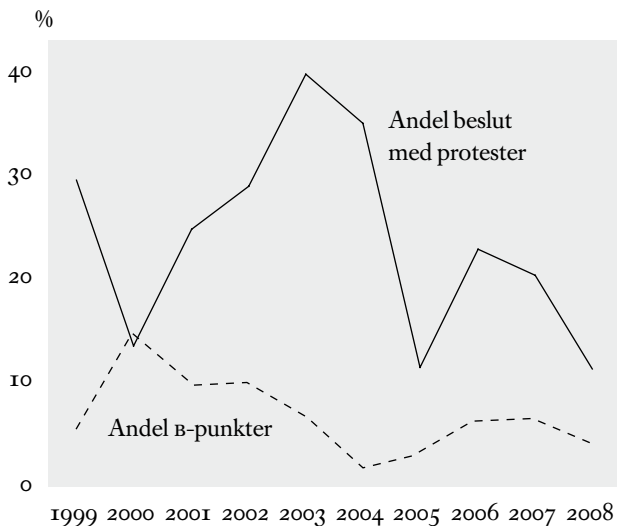
Källa: PreLex databas, <http://ec.europa.eu/prelex>.

litikområden. Det visade sig också att lagarna var i genomsnitt 15 procent längre – innehöll mer text – efter utvidgningen. Det skulle kunna vara ett resultat av att fler aktörer har varit med att påverka formuleringarna.

Beslutsfattandet i EU har inte heller tappat i tempo efter utvidgningen, om man utgår från dessa indikatorer. Förhandlingsmaskineriet i ministerrådet har uppenbarligen inte skurit ihop trots den ökade komplexiteten och heterogeniteten. Men betyder det att beslutsfattandet fungerar på samma sätt som tidigare eller har man tvingats till anpassningar för att klara av att hålla tempot uppe? Och hur går det egentligen för de nya medlemsstaterna i det informella förhandlingsspelet mellan regeringarna?

Tidigare forskning har visat att de flesta besluten i praktiken fattas av regeringstjänstemän i kommittéer och arbetsgrupper på lägre nivåer inom ministerrådet, inte minst EU-ambassadörernas kommitté Coreper. Endast en liten minoritet av besluten diskuteras av ministrarna själva på plats i Bryssel. De senare besluten benämns »B-punkter« i ministerrådets protokoll, medan tjänstemannabesluten går under beteckningen »A-punkter«. Ofta är det mer politiskt känsliga frågor som diskuteras av ministrarna som B-punkter. Genom att studera andelen A- och B-punkter kan man få en indikation om huruvida tjänstemännen eller ministrarna har tagit ett större grepp om beslutsfattandet i ministerrådet efter utvidgningen. Figur 2.4 visar att andelen B-punkter ligger på en något lägre nivå efter utvidgningen. En annan indikator pekar i samma riktning. Det har blivit något vanligare efter utvidgningen att ministrarna låter sig representeras av tjänstemän även vid ministermötena, där A-punkterna antas formellt och B-punkterna diskuteras. Den genomsnittliga andelen ministrar närvarande vid diskussioner av B-punkter var 82 procent 2003, men hade sjunkit till 75 procent året efter utvidgningen. Det tycks med andra ord som att tjänstemannainflytandet över beslutsfattandet i ministerrådet har stärkts ytterligare.

Figur 2.4 visar också hur stor andel av lagstiftningsbesluten som inte fattats med konsensus, utan har varit föremål för någon form av offentlig protest. Det finns tre sätt på vilka en regering kan pro-



FIGUR 2.4 Beslutsfattande i ministerrådet 1999–2008 (1 nov.) (direktiv, förordningar och beslut). Andel B-punkter respektive andel beslut med protester (procent).

Källa: Beräkning utifrån Sara Hagemanns data, insamlad från de månatliga förteckningarna över ministerrådets akter, som ställts till författarnas förfogande.

testera mot ett beslut i ministerrådet. I frågor där beslut enligt fördragen kan fattas via kvalificerad majoritetsröstning – exempelvis inre marknaden, miljöpolitiken och jordbrukspolitiken – kan en regering offentligt rösta mot förslaget. Vidare kan man i frågor där beslut fattas med majoritetsröstning eller enhällighet också lägga ner sin röst. En tredje möjlighet att signalera missnöje är att tillfoga ett formellt yttrande till protokollet där man specificerar vad i beslutet man önskat se annorlunda. På så sätt kan man rösta för förslaget och därmed avstå från att bryta mot konsensuskulturen i rådet, men ändå visa missnöje med delar av förslaget. Figur 2.4 visar hur stor andel av besluten som varit föremål för någon av dessa protestformer. Förekomsten av protester kan ses som en indikator på konfliktnivån i ministerrådet, åtminstone konflikter som någon eller några är be-

redda att visa utåt. Som synes har variationen varit ganska stor från år till år. Andelen protester ökade kontinuerligt mellan åren 2000 och 2003, för att sedan minska kraftigt efter utvidgningen. Efter en temporär ökning i andelen protester 2006, minskade protestviljan därefter ytterligare. År 2008, med 27 regeringsföreträdare i ministerrådet, uppmättes den lägsta officiella konfliktnivån under perioden. Nästan 90 procent av besluten togs det året med konsensus och utan någon form av protest.

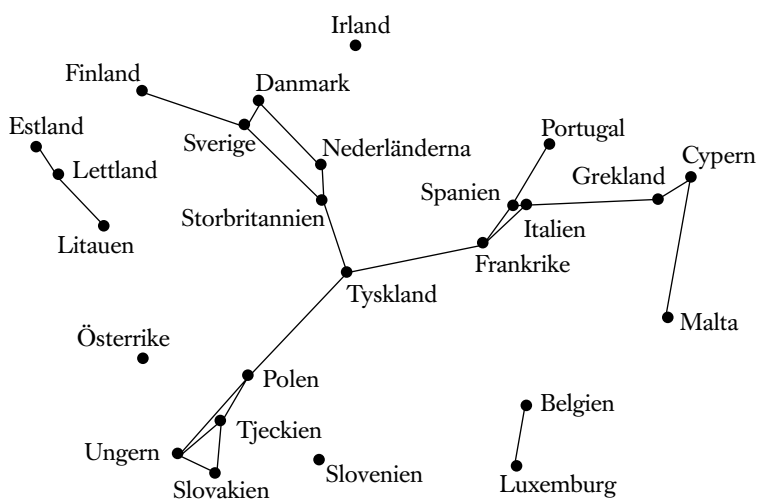
Det är tydligt att utvidgningen inte har inneburit något sammanbrott för konsensuskulturen i ministerrådet. Liksom före utvidgningen är det mycket ovanligt att en regering protesterar offentligt mot ett beslut. I själva verket förefaller de nya medlemsstaterna snarare ha stärkt traditionen att fatta besluten med konsensus och utan reservationer. Av de tio länder som protesterat oftast under perioden 2005–2008 är endast ett en ny medlemsstat, nämligen Polen, som ligger på andra plats i »protestligan«. Listan toppas av Storbritannien, som protesterat i knappt nio procent av besluten. Sverige ligger på tredje plats med protester i drygt sju procent av ärendena.

Forskning pekar också på att kompromissbeteendet i ministerrådet är stabilt efter utvidgningen (Thomson 2008). Enkla kompromissmodeller, där alla medlemsstaters röster räknas, kan bäst förklara de beslut som fattas. Modeller som bara tar hänsyn till de stora länderna eller de gamla medlemsstaterna kan inte lika framgångsrikt förutsäga faktiska förhandlingsutfall. Det betyder inte att alla regeringar har lika mycket makt över besluten, men det betyder att man inte kan räkna bort de små och de nya medlemsstaterna.

Det finns dock tecken på att de nya medlemmarna inte har etablerat sig helt i de viktiga informella nätverken i Bryssel. Eftersom beslutsfattandet i ministerrådet är baserat på förhandlingar snarare än voteringar är det viktigt att ha en central nätverksposition. Forskning om samarbetsmönster bland tjänstemän i ministerrådets arbetsgrupper visar att de nya medlemsstaterna inte har lika stort »nätverkskapital« som de gamla (Naurin och Lindahl 2008). I en aktuell undersökning tillfrågades förhandlare från alla medlemsstater i elva arbetsgrupper inom olika politikområden vilka de oftast

brukade samarbeta med »i syfte att utveckla en gemensam position«. Bland de tio stater som regeringsförhandlare oftast nämner som samarbetspartners återfinns bara en ny medlemsstat, Polen, och därtill på tionde plats. De nya medlemmarna intar också en mer defensiv position på mötena, vilket yttrar sig i färre försök att övertyga förhandlare från andra länder om sin sak. Störst nätverkskapital och mest aktiva på mötena är de tre stora länderna, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Även Sverige, Danmark och Nederländerna ligger bra till när det gäller nätverkskapital i förhållande till sin storlek.

Samma undersökning visar att koalitionsbyggandet följer geografiska mönster både före och efter utvidgningen. År 2003 strukturerades samarbetsmönstren av en tydlig nord-syddimension. Sverige tillhörde den nordliga gruppen och samarbetade framför allt med Storbritannien, Nederländerna och Danmark, medan Medelhavsländerna utgjorde en sydlig samarbetsgrupp. Figur 2.5 visar



FIGUR 2.5 Samarbetsmönster i ministerrådets arbetsgrupper 2006.

Källa: Naurin och Lindahl 2008.

att detta mönster finns kvar även 2006, men också att en ny öst-västdimension har tillkommit. Figuren bygger på frågan till medlemsländerna om vilka medlemsstater de oftast samarbetar med. Ju närmare två länder ligger varandra, desto närmare samarbete. De heldragna linjerna som binder samman vissa av staterna symboliserar ett ömsesidigt nära samarbete, vilket definierats som att de svarande från de här länderna i genomsnitt placerar varandra bland de tre mest anlidade samarbetsparterna. Figuren visar också att de nya medlemmarna inte utgör ett enhetligt block. De baltiska staterna ligger närmare de nordiska länderna än Visegradstaterna (Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern), medan Cypern och Malta tillhör den sydliga samarbetsgruppen. Att ministerrådet präglas av så tydliga geografiska koalitionsmonster visar att partipolitiska skiljelinjer har relativt liten betydelse i detta organ, till skillnad från i Europaparlamentet. Nationella intressen och kulturella band är starkare än partiideologi när det gäller regeringsföreträdarnas val av samarbetspartner. Detta gäller såväl före som efter utvidgningen.

De nya medlemsstaterna har bidragit till en något jämnare könsfördelning även i ministerrådet. Fortfarande dominerar dock männen stort. I det urval av elva arbetsgrupper med tjänstemän från de permanenta representationerna som ingick i undersökningen av nätverksmonster hade de nya medlemsstaterna en nästan dubbelt så stor andel kvinnor (38 procent) som de gamla (19 procent).

EUROPAPARLAMENTET

Europaparlamentet är den enda direktvalda institutionen på EU-nivån, vilket ger organet en speciell ställning. EU anses ofta lida av ett demokratiskt underskott, främst på grund av kommissionens oberoende ställning och bristen på insyn i medlemsstaternas förhandlingar i ministerrådet och Europeiska rådet. Europaparlamentet väljs direkt av medborgarna i EU vart femte år och utgör därmed en viktig kanal för demokratiskt inflytande i EU:s politiska system. I praktiken brottas emellertid Europaparlamentet med en del problem som demokratisk kanal. Nationella politiska partier ingår i

partigrupper i Europaparlamentet, men de gemensamma manifest som utarbetas av de europeiska partisammanslutningarna inför Europavalen blir i allmänhet inte styrande för de nationella kampanjerna. Valrörelserna har vanligtvis kommit att handla mer om inrikespolitiska förhållanden än de frågor som Europaparlamentet har på sitt bord. Väljarna har därtill visat sitt relativa ointresse genom ett lågt valdeltagande.

Valet till Europaparlamentet i juni 2004, strax efter utvidgningen, stärkte detta mönster. De nya medlemsstaterna, med undantag för Cypern och Malta, bidrog till att valdeltagandet blev lägre än någonsin förut. I de gamla medlemsstaterna låg valdeltagandet i genomsnitt på 46 procent, medan endast 31 procent av medborgarna i de nya medlemsländerna deltog i valen. I Slovakien var siffran så låg som 17 procent. I Sverige gick 38 procent av de röstberättigade till valurnorna, vilket är färre än hälften av de som deltog i riksdagsvalet 2006. Det låga valdeltagandet inverkar negativt på Europaparlamentets demokratiska legitimitet.

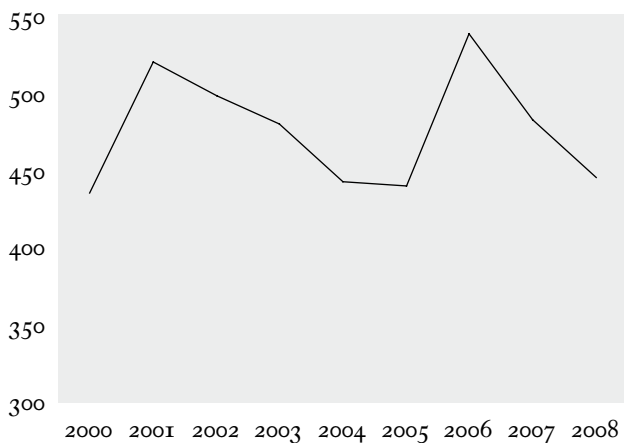
Även i Europaparlamentet har utvidgningen inneburit en kraftig ökning av antalet aktörer, i form av ledamöter och partier. Parlamentet har nu 785 ledamöter, vilket betyder att det är mer än dubbelt så stort som den svenska riksdagen (som ändå är ett jämförelsevis stort parlament i förhållande till folkmängd) och betydligt större än det amerikanska representanthuset med 435 ledamöter. Av parlamentarikerna kommer 27 procent från de tolv nya medlemsländerna. Europaparlamentarikerna är organiserade utifrån partigrupper, vilka har en viktig roll i att samordna partipositioner och fördela uppdrag. Den största partigruppen i Europaparlamentet, Europeiska folkpartiet (EPP), där bland andra de svenska moderaterna och kristdemokraterna ingår, har efter utvidgningen 288 ledamöter. Det är betydligt fler än hela det danska folketinget med 179 ledamöter. Inför utvidgningen spekulerades i att det stora antalet ledamöter skulle göra Europaparlamentet och partigrupperna ohanterliga och fragmenterade. Hur har beslutsfattandet fungerat i det parlament som valdes 2004 jämfört med tidigare parlament?

Om man ser till antalet partigrupper har parlamentet inte bli-

vit mer fragmenterat än tidigare. Det parlament som valdes 1999 skapade nio partigrupper, medan Europaparlamentet efter 2004 är organiserat i sju grupper. Utvidgningen ledde inte heller till några formella omstruktureringar av den interna organisationen av parlamentsarbetet i kommittéer. Inte heller när det gäller den politiska balansen i Europaparlamentet innebar utvidgningen några stora förändringar. Det finns sedan valet 2004 en center-höger-majoritet i parlamentet som domineras av EPP. Till förlorarna av utvidgningen hör partigruppen De gröna, som endast fått två ledamöter från de nya medlemsstaterna. Antalet nationalistiska partierna till en partigrupp misslyckades. Diskussioner om ett europeiskt patriotiskt parti, med anti-federalism och anti-islamism som huvudpunkter på agendan, har också förts, men ännu inte gett något resultat. Internationell samordning av etnocentriska partier är av naturliga skäl svårt. Att inte tillhöra en partigrupp i Europaparlamentet betyder dock att man även framöver marginaliseras i beslutsprocesserna.

Liksom när det gäller kommissionen och ministerrådet finns det inget som tyder på att utvidgningen har gett upphov till beslutskramp i Europaparlamentet. Figur 2.6 visar antalet beslut och yttranden per år av parlamentet under perioden 2000–2008. Mönstret tyder på att det finns en valcykel i Europaparlamentets arbete, med en uppgång i aktivitet mellan valåren (1999, 2004, 2009). Den långsiktiga trenden är emellertid stabil med omkring 500 beslut och yttranden per år. Störst antal beslut under perioden fattades år 2006, det vill säga efter utvidgningen.

Studier av voteringar i Europaparlamentet under perioden 1979–2004 har visat på en utveckling mot ett mer »normalt« parlament i många avseenden. Partigruppssammanhållningen har stärkts över tid och ledamöterna följer numera i betydligt större utsträckning partigruppsslinjen än nationella intressen vid omröstningar i parlamentet. Det har också skett en ökad polarisering mellan höger och vänster. Stora koalitioner mellan konservativa och socialdemokrater har varit vanliga, men utvecklingen över tid går mot mer av



FIGUR 2.6 Beslut och yttranden av Europaparlamentet 2000–2008.

Källa: PreLex databas, <http://ec.europa.eu/prelex>.

debatt och konflikt längs den traditionella höger-vänster-skalan. Ur ett demokratiskt perspektiv kan klara alternativ vara att föredra framför breda blocköverskridande majoriteter, då de senare tenderar att lägga lock på debatten och göra det svårare för väljarna att påverka innehållet i besluten samt utkräva ansvar.

Forskning visar att utvidgningen inte har påverkat partipolitiken i Europaparlamentet i någon större utsträckning (Hix och Noury 2008). Partigrupperna har förblivit relativt stabila. Trots den höga graden av heterogenitet i de stora multinationella partigrupperna är partigruppsdisciplinen i stor utsträckning intakt. Det finns inte någon signifikant skillnad i partigruppsdisciplin före och efter utvidgningen. Ledamöterna från de nya medlemsländerna visar i själva verket något högre partigruppsdisciplin än ledamöter från de gamla medlemsstaterna. Intressant att notera är att de svenska ledamöterna tillhör de minst partigruppslojala efter 2004. Endast holländare, tjecker och briter visar i genomsnitt sämre partigruppsdisciplin än svenskarna.

Höger-vänster-dimensionen strukturerar politiken både före

och efter utvidgningen. Det har dock blivit något trängre i mitten i det utvidgade Europaparlamentet. Framför allt tenderar den liberala (ALDE) och den konservativa (EPP-ED) partigruppen att rösta något oftare tillsammans. Breda koalitioner är fortfarande vanliga. En majoritet av den socialistiska/socialdemokratiska partigruppen (PSE) röstade på samma sätt som en majoritet av de konservativa ledamöterna i 68 procent av omröstningarna efter utvidgningen, medan den siffran var 64 procent under perioden 1999–2004.

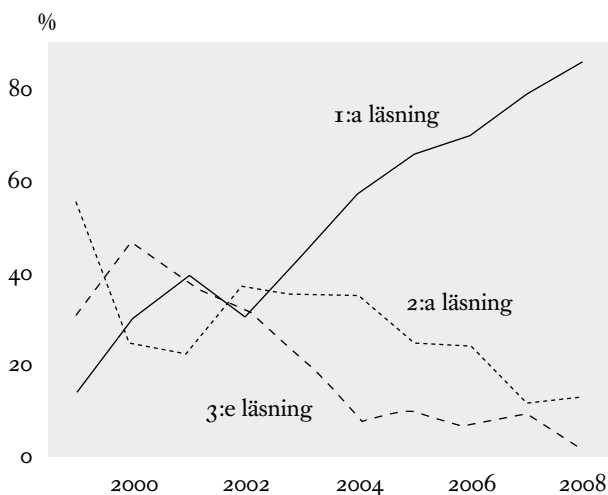
Kommittéerna utgör ryggraden i Europaparlamentets interna arbete. Antalet rapporter antagna i kommittéerna i olika sakfrågor under två utvalda tvåårsperioder före och efter utvidgningen var nästan identiskt (476 före utvidgningen, 469 efter). Kommittéerna har också fortsatt sin tradition att anta rapporter med konsensus, vilket var fallet i 95 procent av fallen både före och efter utvidgningen (Neuhold och Settembri 2007).

Att inneha viktiga positioner och uppdrag inom kommittéerna, såsom ordförande, vice ordförande och rapportör, ökar möjligheterna till inflytande. Forskning om fördelningen av kommittéuppdrag före och efter 2004 visar att utvidgningen inte förändrade vilka faktorer som påverkar vem som får vilken typ av uppdrag (Whitaker 2007). Det som främst styr vilken kommitté ledamöterna hamnar i är graden av kunskaper inom området. Undersökningen ger också vid handen att ledamöterna från de nya medlemsstaterna inte sitter i kommittéer med lägre prestige och makt. De nya är förvisso underrepresenterade i den viktiga miljökommittén, men är å andra sidan överrepresenterade i bland annat kommittéerna för rättsliga frågor, utrikesfrågor och budgetärenden, som också väger tungt. Att man inte är lika väl representerade i miljökommittén kan också vara en konsekvens av att miljöfrågorna inte står lika högt på agendan i de nya medlemsstaterna. När det gäller fördelningen av poster som ordförande och vice ordförande i kommittéerna har de nya medlemsländerna lyckats relativt väl. De är något underrepresenterade på ordförandeposterna, men å andra sidan något överrepresenterade när det gäller posterna som vice ordförande.

Till skillnad från i kommissionen och ministerrådet innebar ut-

vidgningen en marginell ökning av underrepresentationen av kvinnor i parlamentet. Medan 33 procent av parlamentarikerna från de gamla medlemsländerna var kvinnor, var andelen 28 procent hos de nya medlemsländerna. Kvinnorna utgjorde 2008 sammantaget 31 procent av parlamentarikerna, hade 19 procent av ordförandeposterna och 32 procent av viceordförandeposterna.

På de sakfrågeområden där ny lagstiftning antas genom medbeslutandeproceduren måste förslag godkännas av såväl ministerrådet som Europaparlamentet. Nuförtiden används denna procedur för en majoritet av EU:s sakfrågor. En viktig utveckling över tiden är att ministerrådet och Europaparlamentet allt oftare kommer överens på ett tidigt stadium i lagstiftningsprocessen, vid den första av tre möjliga »läsningar« eller behandlingar av ett ärende (figur 2.7). 1999 färdigförhandlades bara en handfull beslut redan vid den första läsningen. Därefter har andelen beslut tagna i detta tidiga skede av beslutsprocessen ökat stadigt. År 2008 togs 86 procent av besluten



FIGUR 2.7 Andel beslut som fattas vid olika läsningar under medbeslutandeproceduren 1999–2008 (procent).

Källa: PreLex databas, <http://ec.europa.eu/prelex>.

under medbeslutandeproceduren vid den första läsningen. Det här innebär en stor förändring i relationerna mellan ministerrådet och Europaparlamentet och en effektivisering av beslutsfattandet. Detta mönster ger också en del av förklaringen till varför tiden mellan förslag och beslut faktiskt minskat något efter utvidgningen.

Vad betyder den här utvecklingen för relationerna mellan parlamentet och ministerrådet och mellan olika aktörer inom de två institutionerna? En förutsättning för att överenskommelser ska kunna nås vid den första läsningen är att det sker informella förhandlingar inför de formella besluten i respektive institution. I dessa så kallade »trialoger« deltar nyckelaktörer från kommissionen, Europaparlamentet och ministerrådet, med uppgift att sondera terrängen och i praktiken förhandla fram en tidig överenskommelse. I ministerrådet är det ordförandelandet som i egenskap av rådets representant får en nyckelroll genom detta informella förhandlingsförfarande. Ordföranden hade tidigare ansvaret att få till stånd en överenskommelse mellan regeringarna, men förhandlar nu i praktiken även direkt med Europaparlamentet. Från Europaparlamentets sida rör det sig framför allt om den ansvarige rapportören, ordföranden och partigruppskoordinatorerna i den kommitté som behandlar frågan. Den ökade tendensen att fatta beslut redan vid den första läsningen har följaktligen stärkt dessa aktörers maktställning på grund av de nyckelpositioner de fått. Andra medlemsstater och vanliga ledamöter i Europaparlamentet har fått se sina möjligheter till inflytande försvagade, då det är svårt att införa ändringar i de informella uppgörelserna när de väl hamnar på ministerrådets och de parlamentariska kommittéernas bord.

Rent allmänt har det ökade antalet överenskommelser vid den första läsningen stärkt EU:s karaktär av ett informellt förhandlingsmaskineri, där kompromissbeslut bakom stängda dörrar dominerar snarare än offentliga debatter och tydliga alternativ. Figur 2.7 visar att utvecklingen var på gång redan före 2004. Men behovet av effektiva informella beslutsarenor har knappast minskat i takt med att trängseln i de formella sammanträdesrummen ökat.

Genomförandet

Jämte fördragen är de två viktigaste typerna av lagar i EU förordningar och direktiv. År 2008 omfattade EU:s lagstiftning omkring 10 000 förordningar och cirka 1 700 direktiv. Förordningar är direkt tillämpliga efter att de trätt i kraft, vilket betyder att de omedelbart gäller som lag i medlemsstaterna och måste tillämpas med samma villkor. Direktiv däremot sätter upp bindande målsättningar för medlemsstaterna, men lämnar visst utrymme för medlemsländerna att själva bestämma hur målen ska uppnås genom nationell lagstiftning. I direktiven anges också hur lång tid medlemsstaterna har på sig för att anpassa sin nationella lagstiftning. En fördel med direktiv är att de ger en flexibilitet som möjliggör hänsyn till nationella förhållanden när reglerna överförs i nationell lag. En nackdel är att de lämnar ett visst utrymme för medlemsstaterna att vara flexibla i sin tolkning av vad som krävs för att uppnå de gemensamma målsättningarna. Gemensamt för fördragsregler, förordningar och direktiv är att kommissionen har till uppgift att övervaka medlemsstaternas efterlevnad, i samarbete med EG-domstolen.

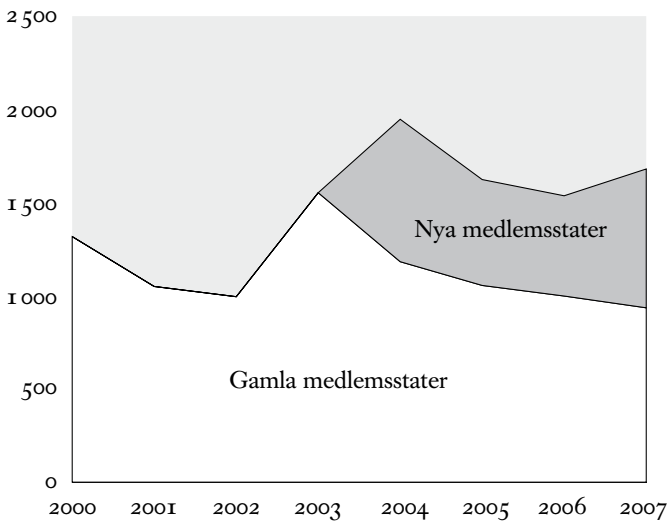
KOMMISSIONEN

I sin roll som »fördragets väktare« har kommissionen till uppgift att övervaka att medlemsstaterna införlivar direktiv i nationell lag inom den bestämda tidsramen och att de tillämpar fördragsregler, förordningar och direktiv som avsett. Om kommissionen finner det sannolikt att en medlemsstat brister i sin efterlevnad kan den inleda ett överträdelseärende. Proceduren består av tre steg, att likna vid två »gula kort« och ett »rött kort«.

Kommissionens första varning innebär att man skickar en formell underrättelse till medlemsstaten ifråga, där man ber om en reaktion på misstankarna om brott mot EG-rätten. År 2007 visade kommissionen detta första gula kort sammanlagt 1 680 gånger för de 27 medlemsstaterna. Miljölagstiftningen är det område som är föremål för flest ärenden. Om kommissionen inte blir nöjd med det svar

man får kan man ta fram sitt andra gula kort i form av ett motiverat yttrande. Här beskriver kommissionen i detalj vad man anser att överträdelsen består av. Om medlemsstaten fortfarande inte rättar sig efter detta visas det röda kortet, vilket betyder att kommissionen väcker talan om fördragsbrott vid EG-domstolen. Om domstolen går på kommissionens linje och medlemsstaten inte rättar sig efter domen finns i förlängningen möjligheten att utfärda böter. Det är dock ytterst ovanligt att ärendena går så långt. Delvis som en följd av denna procedur har regel efterlevnaden inom EU varit hög i jämförelse med andra internationella organisationer och fördrag. Men hur har efterlevnaden och kommissionens kapacitet som övervakare utvecklats efter utvidgningen?

Figur 2.8 visar utvecklingen av antalet formella underrättelser under perioden 2000 till 2007 för de gamla och de nya medlemsstaterna. Att kommissionen levererar fler formella underrättelser efter utvidgningen är tydligt och en naturlig konsekvens av att man har



FIGUR 2.8 Överträdelseärenden inledda av kommissionen mot medlemsstaterna 2000–2007. Källa: Europeiska kommissionen.

fler länder att bevaka. Figuren visar också att antalet formella underrättelser för de gamla medlemsländerna minskat något efter utvidgningen. Detta kan delvis bero på att 2003 var ett år med ovanligt många formella underrättelser och på förbättrad regelefterlevnad i de gamla medlemsstaterna. Men ytterligare en förklaring till den vikande kurvan efter 2003 kan vara att utvidgningen har tvingat kommissionen att omdisponera övervakningsresurser från de gamla till de nya medlemsstaterna.

Att antalet formella underrättelser ökar för de nya medlemsstaterna år 2007 beror på Rumäniens och Bulgariens inträde i EU det året. Rumänien drog själv på sig 195 formella underrättelser under sitt första år som medlem. Sammantaget har dock de gamla medlemsstaterna varit föremål för fler formella underrättelser än de nya under perioden 2005–2007. Under dessa tre år efter utvidgningen visade kommissionen sitt första gula kort i genomsnitt 66 gånger per år och land för de gamla medlemmarna och 55 gånger per år och land för de nya. En förklaring kan vara att företag, organisationer och medborgare i de nya medlemsländerna ännu inte fullt ut utnyttjar möjligheten att säkra sina intressen gentemot nationella regeringar genom att anmäla regelbrott till kommissionen.

Vad gäller fördragsbrottstalan inför EG-domstolen har antalet fall för de gamla medlemsstaterna legat på en stabil nivå under perioden 2000–2007. Knappt 200 röda kort per år har delats ut, med en topp på 215 år 2003. De största syndarna har varit Italien och Grekland, med i genomsnitt 25 respektive 21 fall per år. Finland, Sverige och Danmark har dragits inför domstolen minst antal gånger (ungefär fem gånger per år). Endast ett fåtal gånger har nya medlemsstater blivit anmälda till EG-domstolen (i de flesta fall Tjeckien och Polen), men det förklaras främst av att processen från formell underrättelse till domstolsärende tar tid och att dessa länder inte varit medlemmar tillräckligt länge för att statistiken i detta avseende ska vara rättvisande.

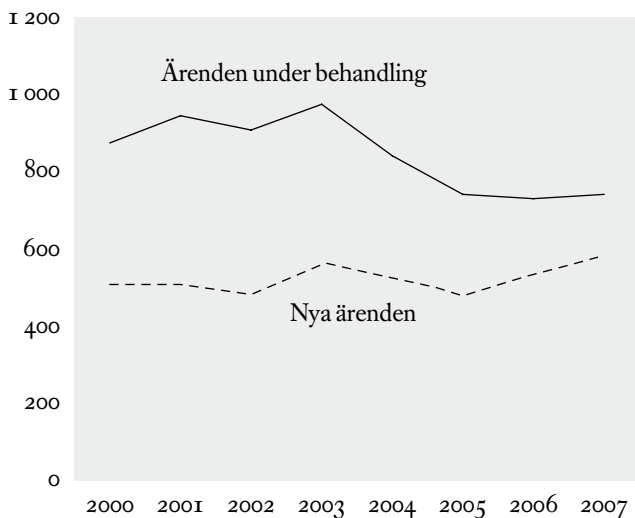
EG-DOMSTOLEN

EG-domstolens roll är att tolka fördragen och döma i rättstvister mellan medlemsregeringar, institutioner och individer. Varje medlemsstat utser en domare till EG-domstolen och en till förstainstansrätten, som skapades 1989 för att reducera domstolens arbetsbörda. Uppgiften att avgöra överträdelseärenden inledda av kommissionen mot medlemsstaterna är en central del av domstolens uppgift. Även om relativt få fall går så långt som till domstolen har dess tolkningsrätt och sanktionsmöjligheter en avskräckande effekt på medlemsstaterna. Domstolen bidrar på så sätt till ett effektivt genomförande av de beslut som fattas i ministerrådet och Europaparlamentet.

En andra viktig uppgift för domstolen är att bistå de nationella domstolarna i tolkningen av EG-rätten. EU:s regler har företräde framför nationella lagar och ska tillämpas av de nationella domstolarna – en praxis som EG-domstolen själv har infört. Om de nationella domstolarna är osäkra på hur EG-rätten ska tolkas kan eller ska de begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Ett exempel på det senare är den i Sverige uppmärksammade konflikten mellan det lettiska företaget Laval och Byggnadsarbetareförbundet. EG-domstolens utlåtande i det fallet var följden av en begäran om förhandsavgörande från den svenska arbetsmarknadsdomstolen.

Vilken betydelse har utvidgningen haft för domstolens arbete? Snarare än att lägga ytterligare börda på en redan hårt belastad institution verkar utvidgningen ha gett EG-domstolen en möjlighet att ta itu med redan existerande förseningsproblem. Figur 2.9 visar att antalet fall som väntade på dom låg på en lägre nivå efter utvidgningen än innan, trots att antalet nya fall har ökat snarare än minskat. Efter utvidgningen avslutar domstolen målen snabbare än tidigare. Begäran om förhandsavgörande fick vänta i genomsnitt drygt 24 månader på dom under perioden 2001–2003, medan man klarade av det på knappt 20 månader under 2005–2007 (Europeiska gemenskapernas domstol 2008).

Det återstår dock att se om domstolen kan hålla emot en eventuell tillströmning av fall från de nya medlemsländerna, inte minst när dessa länders undantag från miljölagstiftningen löper ut. Därtill



FIGUR 2.9 Antal nya ärenden och ärenden under behandling vid EG-domstolen 2000–2007.

Källa: Europeiska gemenskapernas domstol 2008.

kommer nya sakfrågeområden att hamna inom den sfär där domstolen har tolkningsrätt om och när Lissabonfördraget träder ikraft. Hittills har de nationella domstolarna i de nya medlemsstaterna inte varit lika benägna att be om förhandsavgöranden som domstolarna i de tre länder som blev medlemmar 1995 – Österrike, Sverige och Finland. Framför allt begärde österrikiska domstolar ofta förhandsavgöranden, men även från svenska domstolar kom det fler förfrågningar de första tre åren (sammanlagt 17) än från någon av de öst- och centraleuropeiska medlemsländerna (Ungern hade flest med nio) (Naomé 2008, s. 13).

Att domstolen lyckats minska väntetiden på senare år beror framför allt på ändrade interna beslutsformer, införda innan utvidgningen, men med denna i åtanke. Man arbetar oftare i mindre konstellationer om fem eller tre domare, istället för i en stor avdelning med 13 domare eller plenum med alla 27 domarna. I domstolens fall

är det inte heller en nackdel med tillskottet av domare från de nya medlemsländerna – det finns helt enkelt fler som kan göra jobbet. Noterbart är att utvidgningen inte förändrade den snedvridna könsfördelningen i EG-domstolen. År 2008 var endast de tre domarna från Spanien, Sverige och Rumänien kvinnor.

Slutsats: beslutskrampen som aldrig kom

EU:s förmåga att fatta och genomföra beslut verkar inte ha lidit någon nämnvärd skada av utvidgningen med tolv nya länder 2004 och 2007. Kommissionen lägger fram förslag i ungefär samma tempo som före utvidgningen. När det gäller icke-bindande initiativ, som syftar till att skapa en diskussion om framtida lagar och regler, syns till och med en viss ökning efter utvidgningen. Inte heller verkar förslagen fastna i Europaparlamentet och ministerrådet. Vi kan se en liten nedgång i antalet fattade beslut i ministerrådet. Å andra sidan tog det längre tid mellan förslag och beslut före utvidgningen och antalet protester mot antagna beslut i ministerrådet – i form av nej-röster, nedlagda röster och kritiska yttranden i protokollet – har minskat efter utvidgningen. Det finns ännu inga tecken på en generellt sett sämre efterlevnad av EU:s regelverk och EG-domstolen har till och med kunnat korta sina handläggningstider. Det tycks med andra ord som att EU:s beslutsmaskineri har anpassat sig anmärkningsvärt väl till den nya situation som utvidgningen innebar, trots att de »nödvändiga« konstitutionella reformer man har diskuterat under senare år ännu inte har genomförts.

Hur kan man förklara denna kontinuitet i lagstiftningsarbetet? Var förväntningarna om utvidgningens möjliga chockeffekter överdrivna? Eller har det fortfarande gått för få år för att fullt ut kunna dra slutsatser om hur EU:s beslutsprocesser har påverkats av utvidgningen?

En förklaring till den relativa kontinuiteten är att de nya medlemmarna inte var så annorlunda jämfört med de gamla, som de mest pessimistiska scenarierna förutsatte. Visst var och är den ekonomiska

utvecklingsnivån lägre i de nya länderna i Öst- och Centraleuropa, och visst har man särskilda intressen på en del politikområden, som jordbruk, strukturfonder och miljöpolitik. Men samtidigt innebar processen fram till 2004 – med konvergenskriterier och anpassning till befintlig lagstiftning på EU-nivån – att de nya medlemmarna förbereddes väl för medlemskapet. Deras representanter var också på plats i Bryssel med observatörsstatus under en period innan maj 2004 och lärde sig hur de informella beslutsprocesserna fungerar. Kontinuiteten efter 2004 kan på så sätt åtminstone delvis förklaras av det noggranna förberedelsearbete som föregick utvidgningen.

En annan viktig förklaring är att kontinuiteten på ytan, i mätbara indikatorer som antalet fattade beslut, möjliggjorts av institutionernas förmåga till förändring och anpassning i de processer som sker under ytan. Att EU-maskineriet tuffar på i ungefär samma fart som tidigare betyder inte att det fungerar på samma sätt som tidigare. Beslutsfattandet i kommissionen präglas av minskad kollegialitet, mer av specialisering och mer makt till ordföranden. En konsekvens av dessa förändringar är att valet av kommissionens ordförande blir allt viktigare i framtiden. Liknande tendenser till centralisering och maktkoncentration finns i de andra institutionerna. Beslutsfattandet under medbeslutandeproceduren har effektiviserats betydligt genom den tilltagande vanan att fatta beslut redan vid den första läsningen. Den ökade betydelsen av informella förhandlingar inför den första läsningen har stärkt positionerna för nyckelaktörer i ministerrådet (ordföranden) och Europaparlamentet (rapportören, kommittéordföranden). I Europeiska rådet har de nya medlemsstaternas inträde paradoxalt nog stärkt de stora staternas maktpositioner, trots att alla de nya medlemmarna utom Polen är relativt små stater. Anledningen är den minskade betoningen på kollegialt beslutsfattande även i denna institution. Istället har betydelsen ökat av informellt beslutsfattande i nätverk och bilaterala förhandlingar, där de stora väger ännu tyngre än vid det formella sammanträdesbordet.

Sammanfattningsvis tycks utvidgningen inte ha kastat grus i maskineriet, även om EU går på delvis annat bränsle än förut. Samtidigt bör man vara försiktig med att dra definitiva slutsatser efter endast

fem år. I förlängningen är det sannolikt att förändringarna i de informella beslutsprocesserna även gör avtryck på EU:s politik. Att vissa aktörer går stärkta ur förändringsprocessen – framför allt de stora staterna och de samordnande aktörerna inom institutionerna – innebär rimligtvis att deras prioriteringar kommer att förverkligas i något större utsträckning. För svensk del kan man finna viss förtröstan i de undersökningar som tyder på att svenska förhandlare hittills har varit relativt framgångsrika när det gäller att bygga och utnyttja de allt viktigare informella nätverken i EU:s institutioner.

3:

EU:s politiska inriktning

vilken utsträckning och på vilket sätt har de nya medlemsländerna påverkat EU:s politik? Har utvidgningen till länderna i Öst- och Centraleuropa sammanfallit med en fördjupning av EU:s politik eller har strävan att utsträcka EU:s regelverk till ett stort antal länder med en lägre ekonomisk utvecklingsnivå och en annan social och politisk historia lett till en utspädning av EU:s sammanhållning? I detta kapitel sätter vi EU:s gemenskapsområden, nya politiska initiativ och utrikespolitiska inriktning i fokus.

En svårighet med analyser av detta slag är att skilja påverkan av de nya medlemsländerna på EU:s politik från konsekvenser av förändringar i omvärlden i övrigt. Detta kapitel har därför inte ambitionen att analysera utvidgningens effekter på ett systematiskt sätt, utan syftar till att lyfta fram områden där de nya medlemsländerna haft ambitioner att påverka politiken eller där deras specifika ekonomiska, sociala eller förvaltningsmässiga erfarenheter har föranlett förändringar.

Vid alla tidigare utvidgningar har inträdet av nya medlemsländer resulterat i en viss anpassning av EU:s politikområden, för att ta hänsyn till faktiska ekonomiska och sociala förhållanden i dessa länder eller aspekter i deras politiska kultur. Denna anpassning har i vissa fall lett till friktion, i synnerhet i de fall där de nyinträdda medlemsländerna inte har delat den rådande integrationsambitionen

eller deras samhällsekonomiska inriktning har passat dåligt med den rådande politiken. EU:s utvidgning till Storbritannien och Danmark brukar ges som exempel på ett svårt införlivande som anses ha bidragit till en inbromsning av integrationstakten och lett till spänningar medlemsländerna emellan vad gäller EU:s politiska ambitioner. Men även utvidgningen 1995 har framhållits som ett exempel på att nya medlemmar, som inte har några problem att införliva EU:s regelverk, likväl kan ge upphov till krav på förändringar inom EU:s förvaltning (till exempel större öppenhet) och politikinriktning (till exempel en mer ambitiös miljöpolitik), som en följd av nationell politisk kultur och tradition. Hittills har dylika spänningar kunnat begränsas genom att EU:s politikområden har anpassats för att ta hänsyn till de nya medlemsländernas behov, utan att i grunden förändras. Samtidigt har EU:s institutioner, liksom EU:s budget, anpassats till en utökad medlemskrets. Detta mönster av både planerad och spontan anpassning av EU:s politik och institutioner har fått observatörer att tala om en dynamisk dualism mellan fördjupning och utvidgning i EU:s utveckling genom åren.

I december 1995 beställde Europeiska rådet en studie av kommissionen som skulle analysera konsekvenserna av utvidgningen för EU:s politikområden. Resultatet publicerades i rapporten *Agenda 2000*, jämte kommissionens förslag till utvidgningsstrategi (Europeiska kommissionen 1997). Studien ger uttryck för tydliga förväntningar om utvidgningens konsekvenser, som vi idag kan stämma av mot erfarenheterna fem år efter 2004.

Gemenskapsområden

I centrum för förväntningarna om utvidgningens möjliga effekter på EU:s gemenskapsområden stod jordbrukspolitiken, regionalpolitiken och socialpolitiken.

JORDBRUKSPOLITIK

Den gemensamma jordbrukspolitiken identifierades redan i kommissionens konsekvensanalys som ett område där en utsträckning av politiken i dess dåvarande utformning skulle innebära stora påfrestningar. Länderna i Öst- och Centraleuropa hade vid denna tid en omfattande jordbrukssektor som sysselsatte i genomsnitt 22 procent av befolkningen (3,5 procent i EU15) och representerade cirka 9 procent av BNP (2,4 procent i EU15). Stora skillnader rådde, och råder alltjämt, dessa länder emellan. I länder som Polen och Rumänien spelar jordbrukssektorn en mycket betydande roll i samhällsekonomin, medan den är av jämförelsevis liten betydelse i ett land som Tjeckien. Gemensamt för jordbrukssektorn i dessa länder vid denna tid var en låg produktivitetsnivå samt att den rådande lagstiftningen vad gäller livsmedelssäkerhet och djurskydd ansågs undermålig.

I utvidgningsförhandlingarna föreslog EU en utsträckning av jordbrukspolitiken marknadsorganisation för olika grödor till länderna i Öst- och Centraleuropa, men inte det då nyinrättade inkomststödet, eftersom det ansågs att ansökningsländernas lantbrukare inte borde kompenseras för bortfallen inkomst som de aldrig hade haft. På grund av EU:s relativt hårda utgångsposition och de stora sociala problemen som var knutna till jordbrukssektorn i Öst- och Centraleuropa, blev jordbruket ett av de mest svårförhandlade områdena. Tillsammans med EU:s finansiella resurser blev jordbrukspolitiken kvar till slutförhandlingen hösten 2002, då Frankrikes president, Jacques Chirac, och Tysklands förbundskansler, Gerhard Schröder, enades om ett finansiellt paket för de nya medlemsländerna. Resultatet blev att de nya medlemsländerna omfattas av EU:s marknadsorganisation och inkomststöd, men att det senare fasas in under en övergångsperiod. Inte förrän 2013 kommer de nya medlemsländerna att helt omfattas av detta system. Parallellt med de nya medlemsländernas integration i jordbrukspolitiken fortsatte reformerna av densamma. Kommissionen har sedan början av 2000-talet genomfört omfattande reformer av sektorsmarknader som socker, vin, frukt och grönsaker, med syftet att sänka EU:s stödpriser till marknadsnivå. Därtill har de stora internationella prisstegringarna

på jordbruksråvaror under senare år medfört att EU:s ingripande på marknaden har varit av ringa betydelse. Stödet till jordbrukare har istället utgjorts av inkomststöd i olika former, som betalas ut till enskilda gårdar grundat på en historisk produktionsvolym. Frikopplingen av produktion och stödnivå har inneburit att det direkta stödet till gårdar har blivit böndernas största finansiella inkomstkälla från EU snarare än garanterade priser för deras produkter.

Mot denna bakgrund kan effekterna av utvidgningen till Öst- och Centraleuropa analyseras. Varningar om att den gemensamma jordbrukspolitiken skulle brista under tyngden av de nya medlemsländerna har inte besannats. Orsakerna till detta är utvecklingen av dessa länders jordbrukssektorer, övergångsbestämmelserna och den förändrade jordbrukspolitik som gradvis har vuxit fram. Effektiviseringen av jordbruket i Öst- och Centraleuropa har gått långsamt och är fortfarande förenad med betydande sociala problem (Fontaine 2007). Delvis beror detta på att återbördandet av kollektiviserad jord har inneburit en fragmentering av jordinnehavet i riktning mot småskaliga jordbruk med dåliga förutsättningar att driva igenom en modernisering av produktionen. I andra fall har jorden återgått till rättmätiga ägare som numera bor i städerna och i sin tur arrenderar ut jorden. I vissa länder, som Tjeckien, har stora kollektiva bondgårdar privatiserats och ägs nu av investerare ofta utan lokal anknytning. I båda dessa fall går inkomststödet inte till dem som brukar jorden utan till jordägaren. En annan konsekvens av bristen på omstrukturering är att villkoren för direktstödet – miljö, djurskydd och livsmedelskvalitet – kan vara svårare att genomföra för små resursfattiga jordbruk. Jordbrukarna i Öst- och Centraleuropa har gynnats av stabila priser och handel med andra EU-länder, men mycket av effekten av handeln hade redan uppstått genom de associationsavtal som föregick medlemskapet (Europaparlamentet 2007). Vinsterna från integrering i EU:s inre marknad har slagit olika ut i de nya medlemsländerna, där speciellt spannmålsodlarna har tjänat på EU-inträdet.

Villkoren för medlemskap föreskrev att det direkta stödet till jordbruken i de nya medlemsländerna skulle fasas in under en över-

gångsperiod. Det successiva införandet, tillsammans med det faktum att stödet går till jordägaren och inte nödvändigtvis till den som brukar jorden, har fört med sig att behovet av sociala stödåtgärder till utsatta personer på landsbygden har ökat. Som en konsekvens har majoriteten av de nya medlemsländerna beslutat att använda sig av tillåtna tilläggsbidrag som betalas ur statskassan och därmed ligger statsfinanserna till last, vilket avleder finansiella resurser från andra mer produktiva investeringar. Det finns även en vilja att kompensera för den konkurrenssnedvridning som skulle uppstå på den inre marknaden utan särskilt stöd till jordbrukarna i de nya medlemsländerna, då jordbruket i de gamla medlemsländerna inte enbart är mer produktivt, utan också kan dra fördel till fullo av direktstöd från EU.

Detta är i generella drag situationen i jordbrukssektorn i de nya medlemsländerna efter inträdet i EU. Reformerna av jordbrukspolitiken har pågått i flera år parallellt med utvidgningen, pådrivna både av denna och internationella förhandlingar inom Världshandelsorganisationen. Jordbrukets andel av EU:s gemensamma budget har långsamt minskat i relativa termer. Dragkampen mellan länder som motsätter sig en ökning av budgeten och de som kämpar för en ökning eller åtminstone ett upprätthållande av nuvarande budgetramar sker i ljuset av grundläggande reformer av jordbrukspolitiken.

I november 2008 enades EU:s jordbruksministrar i en genomgång av politiken om att tvinga bönder som erhåller ett högt stöd från EU att satsa en viss del av detta stöd på åtgärder som gynnar miljön och klimatet samt att successivt avskaffa mjölkkvoter. Därmed går reformerna av EU:s jordbrukspolitik vidare och kommer att ha en direkt påverkan på EU:s långtidsbudget efter 2013. De nya medlemsländerna hyser stora förhoppningar om finansiellt stöd för jordbruket från EU:s budget, med tanke på de stora sociala problemen kopplade till moderniseringen av jordbruket och dessa länders behov av att upprätthålla en restriktiv finanspolitik för att i framtiden kunna kvalificera sig för övergång till euron. Speciellt för de nya medlemsländer som har en betydande jordbrukssektor, främst Polen, Rumänien och Ungern, är den pågående reformen av jordbrukspolitiken viktig. Dessa länder har redan intagit en konservativ

hållning och förespråkar en »solidarisk« jordbrukspolitik – att EU:s jordbrukspolitik även fortsatt finansieras ur den gemensamma kassan istället för att det sker ett partiellt återbördande av kostnaderna för jordbruket till den nationella nivån. De vill också behålla inkomststödet och motsäger sig en övergång från direktstöd till landsbygdsutveckling. För dessa länder väger ekonomiska och sociala konsekvenser av effektiviseringen av jordbruket tyngre än hänsyn till klimat, miljö och en balanserad utveckling för landsbygden som helhet. Dessutom bygger landsbygdspolitiken på samfinansiering mellan EU och medlemslandet enligt reglerna för strukturfonderna, vilket ställer krav på de nya medlemsländernas finansiella och administrativa kapacitet.

REGIONALPOLITIK OCH SAMMANHÅLLNING

Sammanhållningspolitiken, som utgör den viktigaste delen av EU:s regionalpolitik, omfattar EU:s strukturfonder. Dessa utgör i sin tur den näst största enskilda posten i EU:s budget, motsvarande cirka 36 procent. Även sammanhållningspolitiken utpekades i kommissionens konsekvensstudie som ett område som oundvikligen skulle genomgå stora förändringar genom utvidgningen. Bakgrunden var de stora skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan de dåvarande femton medlemsländerna och de tolv ansökarländerna. Utvidgningen 2004 innebar att EU:s yta växte med 23 procent och befolkningen med något över 20 procent, men att BNP endast ökade med 5 procent. Medelinkomsten bland ansökarländerna som grupp var 1997 endast 44 procent av medelinkomsten bland EU15, en siffra som 2004 hade stigit till 50 procent. Trots denna inhämtning beräknar kommissionen att de nya medlemsländerna inte kommer att uppnå 75 procent av EU:s totala BNP-nivå förrän cirka 2040 (Europeiska kommissionen 2006a).

De ökade sociala och regionala skillnaderna innebär att sammanhållningspolitikens målsättning har blivit svårare att uppnå. Inför utvidgningen stod det klart att i stort sett alla regioner i ansökarländerna skulle falla under mål 1 för strukturfonderna, den högs-

ta stödnivån, eftersom regionernas BNP låg under 75 procent av EU-snittet. På samma gång skulle de flesta dåvarande mål 1-regioner förlora denna status som en följd av de nya medlemsländernas inträde, som per automatik drog ned 75-procentsgränsen till en lägre nivå. Följderna av denna statistiska effekt var inte politiskt hållbara, vilket föranledde krav på förändringar i sammanhållningspolitiken.

I själva verket kom EU att genomföra en stegvis reform av sammanhållningspolitiken, som idag i huvudsak förfogar över tre fonder: sammanhållningsfonden, europeiska regionala fonden och europeiska sociala fonden. Inom ramen för den första reformen 1999–2006 behölls i stort de dåvarande målen och deras inriktning, samtidigt som man genomförde en geografisk omprioritering av stödet från regioner som inte längre var berättigade. Den geografiska omprioriteringen infördes successivt för att tidigare mål 1-regioner skulle få tid att ställa om till ett lägre finansiellt stöd från strukturfonderna. Till följd av denna reform fasades stödet till Irland ut och flera regioner i Spanien, Portugal och Grekland mötte samma öde, samtidigt som de fattigaste regionerna fick behålla stödet. För de nya medlemsländerna utvidgades stödet från sammanhållningsfonden till att omfatta hela deras territorium utom regionerna runt Prag och Budapest (Bachtler och Mendez 2007).

Inför förhandlingarna om EU:s långtidsbudget 2007–2013 påbörjades en mer genomgripande reform av sammanhållningspolitikens arkitektur, genom att de gamla målen byttes ut till tre övergripande mål: konvergens (riktat till tidigare mål 1-regioner), regional konkurrenskraft och sysselsättning (riktat till tidigare mål 2-regioner) och territoriellt samarbete. Eftersom konvergensmålet följer samma riktlinjer för behörighet som det gamla mål 1 innebär den nya ordningen att stödet främst går till de nya medlemsländerna. Endast ett fåtal regioner i Spanien, Portugal, södra Italien, västra Wales, östra Tyskland samt större delen av Grekland omfattas av det högre stödet. Nytt är också att målet regional konkurrenskraft och sysselsättning samordnats med EU:s Lissabonstrategi från 2000, vilket innebär ett steg bort från det traditionella stödet till infrastrukturinvesteringar till fördel för investeringar i forskning och utveck-

ling, innovation och utbildning. Anledningen till den ändrade inriktningen var hotet från ett antal nettobetalarare till EU:s budget, som förordade att EU:s sammanhållningspolitik skulle riktas endast mot de fattigaste länderna. Men nettobetalararna stödjer samtidigt Lissabonstrategins målsättning om högre internationell konkurrenskraft och accepterade därför den nya målsättningen om konkurrenskraft och sysselsättning som ett led i en generell omorientering av EU:s ekonomiska inriktning. Kommissionen har fortsatt att lägga vikt vid Lissabonstrategins mål med sysselsättning och ekonomisk konkurrenskraft som inriktning för sammanhållningspolitiken (Europeiska kommissionen 2007).

För de nya medlemsländerna är sammanhållningspolitiken ett viktigt instrument i deras ekonomiska och sociala upphämtning. Polen har tagit över den roll som Spanien traditionellt har åtnjutit som den största förmånstagaren från sammanhållningspolitiken. Hela 20 procent av det finansiella stödet från sammanhållningsfonden går till Polen (Wisniewski 2008). Detta stöd motsvarade för 2006 en ökning av Polens BNP med 0,56 procent och bidrog till att skapa 54 000 nya jobb (Europeiska kommissionen 2008a). Under perioden 2007–2013 kommer 84 procent av sammanhållningsfondens medel att gå till de nya medlemsländerna, Cypern och Malta undantagna. Sammantaget ger de tre fonderna inom sammanhållningspolitiken stöd till dessa länder som motsvarar 1 731 euro per capita, medan de gamla medlemsländerna tilldelas stöd som motsvarar 426 euro per capita (Europeiska kommissionen 2008f). De regioner i Portugal och Grekland som fortsatt prioriteras av sammanhållningspolitiken erhåller dock ett stöd per capita som i stort är jämförligt med länderna i Öst- och Centraleuropa.

Mot denna bakgrund är det förstäeligt att de nya medlemsländerna sätter upp snarlika prioriteringar inför en fortsatt reformering av sammanhållningspolitiken och EU:s långtidsbudget efter 2013. Länderna förespråkar en fortsättning av sammanhållningspolitiken utifrån nuvarande principer: solidaritet mellan medlemsländerna, motstånd mot en åternationalisering av politiken samt ett bibehållande av konvergensmålet med dess höga stödnivå och geografiska

täckning (Szeplér och Eriksson 2008). Länderna efterlyser också en förenkling av den byråkrati som omgärdar sammanhållningspolitiken, eftersom deras förmåga att sköta finansiella transfereringar har kritiserats i flera fall.

DEN SOCIALA DIMENSIONEN

När länderna i Öst- och Centraleuropa ansökte om medlemskap i EU genomgick de samtidigt en genomgripande förvandling från planekonomi till marknadsekonomi. Denna omställning resulterade i stora sociala problem när sociala system och rättigheter bröts ned. Det kommunistiska systemet tryggade individens sociala ställning genom bland annat garanterat arbete, subventionerade hyror och låga energipriser, som trots att den finansiella ersättningen hade urholkats, gav befolkningen en känsla av social trygghet. Denna trygghet försvann i samband med övergången till ett kapitalistiskt system, som enligt många inte enbart infördes av nödvändighet, utan också som en ideologisk reaktion mot den kommunistiska regimen.

Öst- och Centraleuropas fokus var främst ekonomiskt, men även EU ställde krav för medlemskap som var ekonomiska i sin natur och betonade ländernas förmåga att delta på den inre marknaden, utan sociala målsättningar. Inte heller demokratikriteriet, som ställer krav på demokratiskt styre, rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter, berörde EU:s sociala dimension. Anledningarna till att EU inte tryckte hårdare på den sociala dimensionen av integrationen är flera, men ett par aspekter bör framhållas. För det första är EU:s regelverk på det ekonomiska området mycket mer utvecklat än på det sociala. Avsaknaden av ett omfattande socialt regelverk har setts som en anledning till att Världsbanken och Internationella valutafonden fick utrymme att förordna liberala lösningar på det sociala området i Öst- och Centraleuropa. Eftersom flera regeringar i Öst- och Centraleuropa var beroende av lån från dessa institutioner under 1990-talet fick deras rekommendationer stort genomslag (Potuček 2006). En annan anledning till att kommissionen höll en låg profil i sin analys av den sociala situationen i kandidatländerna

har ansetts vara att en marknadsliberal linje med få eller inga regleringar är mycket lättare för EU att upprätthålla, då dess regelverk är så pass outvecklat. Kommissionen uppmärksammade situationen i sin konsekvensanalys 1997, där den framhöll att utvidgningen medför en risk för att stödet för en bred socialpolitik minskar i unionen som helhet, i synnerhet om kandidatländernas anpassning till EU:s regelverk blir bristfällig. Detta skulle i sin tur kunna försvåra en ytterligare utveckling av gemensam politik på det sociala området.

Trots att EU:s sociala dimension länge har ansetts utgöra ett komplement till medlemsländernas välfärdssystem, snarare än ett politikområde i sin egen rätt, fanns det ett antal direktiv på EU-nivå som kandidatländerna måste överta som ett led i anpassningen inför medlemskap. Erfarenheter från Ungern, Slovenien, Slovakien och Tjeckien visar att dessa länders införlivning av EU-direktiv på arbetslagstiftningsområdet har skett utan några större problem. Däremot har tillämpningen av dessa direktiv i praktiken varit förenat med stora problem som äventyrat lagstiftningens genomslagskraft på arbetsmarknaden. Skälen till att nya medlemsländer har svårigheter att genomföra lagstiftning beror på brister i rättsväsendet, som bland annat innebär att tvister inte tas upp i domstol. Det civila samhället, i synnerhet fackföreningar, är svagt och mäktar inte hålla arbetsgivare till svars. Därtill är de nationella institutionella strukturerna outvecklade, med svaga övervakningsorgan och bristfällig kontroll (Falkner och Treib 2008).

En annan aspekt av den sociala dimensionen som väckte stor oro inför utvidgningen var utsikten att länderna i Öst- och Centraleuropa skulle omfattas av arbetskraftens fria rörlighet. De dåvarande medlemsländerna fruktade en massiv arbetskraftsinvandring och krävde övergångsregler som skulle senarelägga östeuropéernas rätt att fritt söka arbete i de gamla medlemsländerna. För kandidatländerna var tillträde till arbetsmarknaderna i Västeuropa viktigt för att kunna hantera effekterna av ekonomisk strukturomvandling. Insikten att de skulle uteslutas från arbetskraftens fria rörlighet innebar ett bakslag som, i deras ögon, lades till de gamla medlemsländernas bristande generositet inom exempelvis jordbrukspolitiken. De

övergångsregler som gällde i utvidgningen 2004 kom att tillämpas också för Bulgarien och Rumänien.

I förhandlingarna insisterade alla dåvarande medlemsländer utom Sverige, Storbritannien och Irland på en sjuårig övergångsperiod under vilken arbetare från de nya medlemsländerna skulle utestängas från den gemensamma arbetsmarknaden. Denna inskränkning skulle omprövas efter två år och sedan efter tre år, för att slutligen löpa ut efter nästföljande tvåårsperiod. Idag är det endast Tyskland och Österrike som vidmakthåller inskränkningen under hela sjuårsperioden medan andra gamla medlemsländerna successivt har utökat rätten för arbetare från Östeuropa att söka arbete inom sektorer där arbetskraftsbrist råder.

De tre länder som tillät arbetskraftsinvandring från Öst- och Centraleuropa direkt efter utvidgningen har haft relativt olika erfarenheter. Storbritannien och Irland upplevde en större tillströmning av arbetssökande än förutsett, men karaktären av denna migration har visat sig vara annorlunda än andra migrationsströmmar. I en studie uppskattas antalet medborgare från de nya medlemsländerna som anlant till Storbritannien sedan 2004 till en miljon och 2007 uppehöll sig 665 000 personer i landet. Polacker är den största gruppen utländska medborgare i Storbritannien.

Irland delar Storbritanniens erfarenheter med en stor tillströmning av arbetssökande från Östeuropa. Dessa stora strömmar föranledde Storbritannien och Irland att besluta att inte tillåta arbetskraftsinvandring från Bulgarien och Rumänien 2007. De sista åren verkar trenden ha vänt och en omfattande återinvandring har ägt rum. Detta beror på olika faktorer, bland annat bättre ekonomiska förutsättningar i hemländerna, öppningen av andra EU-länders arbetsmarknader, demografiska förändringar i hemlandet och värdeminskningen av det engelska pundet i jämförelse med exempelvis zlotyn (Pollard, Latorre och Sriskandarajah 2008). Dessa trender innebär att inströmningen av östeuropeisk arbetskraft har minskat betydligt.

Sverige har inte haft samma stora migrationsströmmar från de nya medlemsländerna och även om en ökning har inträffat sedan 2004, utgör antalet personer från de nya medlemsländerna en liten

andel av den totala invandringen. Sverige tillät invandring från Bulgarien och Rumänien från deras inträde i EU 2007, men detta har ännu inte resulterat i någon markant tillströmning (Wadensjö och Gerdes 2008). Utmärkande för arbetskraftsinvandrare från de nya medlemsländerna till Storbritannien och Sverige är deras höga arbetsfrekvens (84 procent i Storbritannien, vilket är högst bland alla invandrargrupper och 9 procent högre än bland personer födda i landet). I både Storbritannien och Sverige är det ett försvinnande litet antal av invandrarna som begär stöd från socialförsäkringssystemen och därmed kan man konstatera att farhågorna för att utvidgningen mot öst skulle resultera i »social turism« inte har besannats.

INRE SÄKERHET

Inom området inre säkerhet finns det ännu alltför få undersökningar för att kunna uppskatta de nya medlemsländernas påverkan på EU:s politiska inriktning och ambitioner. En anledning är att EU:s samarbete inom den tredje pelaren är av mellanstatlig karaktär och att kommissionen och EG-domstolen därmed inte har samma insyn och möjlighet att kontrollera medlemsländers genomförande. Ett stort steg var beslutet att lyfta de inre gränserna mellan nya och gamla medlemsländer från och med den 1 januari 2008, med undantag för Cypern, Rumänien och Bulgarien. Östeuropéernas medlemskap i Schengensamarbetet är ett erkännande av deras förmåga att vakta EU:s gränser, även om det förekommer rapporter om former för gränskontroll i Österrike och Tyskland. Detta politikområde har utvecklats betydligt under de senaste åren och Lissabonfördraget skulle medföra en ytterligare överflyttning av beslutskompetens till EU. Utvecklingen har företrädesvis drivits av händelser och processer som inte har sitt ursprung i utvidgningen av EU. Tvärtom har utvidgningen och de nya medlemsländernas anslutning till EU:s regler på områden som terrorism, gränskontroll och polis- och straffrättsligt samarbete skapat en möjlighet att ta sig an utmaningar som alla europeiska länder står inför.

Nya policyinitiativ

Under det första decenniet efter millennieskiftet har EU:s inriktning präglats av lagstiftning inom gemensamma politikområden, men också av stora policypaket utformade som svar på övergripande utmaningar som EU står inför. Kännetecknande för dessa policypaket är att de bygger dels på lagstiftningsaktivitet inom områden som faller inom EU:s kompetens, dels på koordinering inom områden som faller inom nationell kompetens. Policykoordineringen består av gemensamma målsättningar samt utbyte av erfarenheter och policypraxis. Men dessa »mjuka« samverkansinstrument lämnar samtidigt föga utrymme att säkerställa att medlemsländerna genomför sina åtaganden.

Upprinnelsen till denna form av politik ligger i det allt djupare ömsesidiga ekonomiska och sociala beroendet medlemsländerna emellan, vilket inte har motsvarats av formuleringen av gemensam politik på EU-nivå. Ett annat skäl är den ökande heterogeniteten i EU, där sociala och ekonomiska skillnader gör gemensam politik svårare att utforma så att den svarar mot skiftande faktiska behov.

LISSABONSTRATEGIN

Det främsta policypaketet av detta slag är Lissabonstrategin, som lades fram i mars 2000 av stats- och regeringscheferna vid toppmötet i Lissabon. Strategins målsättning att omforma EU till världens mest konkurrenskraftiga ekonomi, med starkt socialt skydd, hållbar ekonomisk tillväxt och respekt för miljön, måste ses som en politisk programförklaring snarare än en konkret handlingsplan (Michalski 2004). Ambitionen var att driva på reformer av nationella ekonomiska och sociala system, tänkta att utvecklas i samma riktning med hjälp av koordinering och lagstiftning på europeisk nivå. Lissabonstrategins instrument har emellertid visat sig vara otillräckliga för att uppnå en genomgripande omvandling av den traditionella ekonomin till en kunskapsekonomi.

Europeiska rådet satte med hjälp av kommissionen upp ett antal

detaljerade mål åtföljda av statistiska indikatorer för att mäta medlemsländernas framsteg. Dessa indikatorer visade tydligt vilka länder som låg långt framme och vilka som släpade efter. Snart visade det sig att medlemsländerna hade svårt att uppfylla sina åtaganden och strategin att offentligt hänga ut eftersläntrare (*naming and shaming*) inte fungerade tillfredsställande, utan ledde till spänningar länderna emellan och mellan dem och kommissionen, som var det organ som producerade uppföljningsrapporter och offentliggjorde statistik.

I detta skede genomfördes EU:s utvidgning 2004. De nya medlemsländerna skrev under på Lissabonstrategins målsättningar, som i hög grad överensstämde med deras marknadsinriktade ekonomiska omvandling. Lissabonstrategin utgjorde emellertid aldrig en del av utvidgningsförhandlingar, eftersom flera konkreta mål tillhörde nationell beslutskompetens och därmed prövades aldrig formellt de nya kandidatländernas förmåga att uppfylla dessa åtaganden. Vissa kommentatorer ansåg att de öst- och centraleuropeiska länderna skulle tillföra en välbehövlig ekonomisk dynamik och oräddhet för samhällsekonomisk reform samt en dos av marknadsliberal entusiasm, som saknades i de gamla medlemsländerna. Andra framhöll deras brister inom viktiga områden inom kunskapsekonomin, som innovation, forskning och utveckling, samt deras betydande sociala problem med en åldrande befolkning, hög strukturell arbetslöshet, strukturomvandling inom jordbruket och brister på miljö- och klimatområdet.

I själva verket innehåller Lissabonstrategin flera mål som inte är anpassade till de nya medlemsländernas behov av ekonomisk tillväxt och heller inte motsvarar deras politiska prioriteringar. Enligt en oberoende utvärdering av Lissabonstrategins fem ledande teman – innovation, liberalisering, företagsklimat, sysselsättning och social sammanhållning samt hållbar utveckling – ligger tio av de tolv nya medlemsländerna i den undre halvan av rankningen och de fyra lägsta placeringarna innehas av nya medlemsländer (Barysch, Tilford och Whyte 2008). I sig är detta inget förvånande, eftersom dessa länder fortfarande genomgår en genomgripande ekonomisk

och social omvandling. Vissa nya medlemsländer gör väldigt bra ifrån sig (exempelvis Estland), medan en del gamla medlemsländer rankas långt ner på listan (exempelvis Italien). De nya medlemsstaterna släpar särskilt efter inom vissa områden. När det gäller EU:s mål att investera tre procent av BNP i forskning och utveckling ligger de nya medlemsländerna långt under den nivån. Den relevanta frågan är emellertid inte om dessa länder bör spendera mer utan om de inte snarare bör imitera och applicera redan existerande teknologi, för att på så vis höja sin produktivitet på ett mer kostnadseffektivt sätt. Offentliga investeringar kunde då ägnas andra mål, som att stimulera ekonomisk tillväxt eller stärka sociala och miljömässiga hänsyn. Ett annat mål är en sysselsättningsgrad på 70 procent, vilket flera av de nya länderna är långt ifrån att uppfylla. Visserligen har deras arbetslöshet sjunkit under de senaste åren, men detta har ofta berott mer på arbetskraftsutvandring än jobbskapande, som i Polen och Slovakien. Flera länder har dessutom en dold arbetslöshet i det att en ansenlig del av befolkningen är sysselsatt i improduktivt jordbruk, främst i Polen och Rumänien. En oundviklig framtida social omstrukturering av landsbygden förklarar Polens och Rumäniens insisterande på att jordbrukspolitiken och sammanhållningspolitiken bör förbli EU-politik och finansieras ut den gemensamma budgeten.

Frågan om huruvida Lissabonstrategins målsättning är lämplig för alla medlemsländer är svår att besvara och så länge strategin består av gemensamma ambitionsmål snarare än bindande åtaganden kanske frågan inte spelar så stor roll. Men om EU i framtiden vill stärka sin samhällsekonomiska profil är det viktigt att beakta frågan om en given policymix passar alla medlemsländer. De nya medlemsländerna är inte alla eftersläntrare och omvänt har vissa gamla medlemsstater i det närmaste avbrutit sin reformprocess. Likväl har samhällsekonomiska skillnader blivit mer framträdande sedan 2004 och har därmed en påverkan på EU:s policyambitioner, inte bara vad gäller Lissabonstrategin, utan också olika aspekter av den inre marknaden (Ilzkovitz et al. 2007; Europeiska kommissionen 2007).

En annan viktig men indirekt effekt av Lissabonstrategins sam-

ordningsmetod är att tjänstemän i de nya medlemsländerna, som traditionellt sett inte var vana vid jämförelser länder emellan eller överväganden mellan olika målsättningar inom offentlig politik, nu ställs inför Lissabonstrategins problematik. Som en följd av socialisering kan samordningen därmed ha stärkt deras medvetenhet om komplexa avväganden mellan olika, potentiellt motsägelsefulla, policymål. Lissabonstrategin har också höjt medvetenheten om andra samhällsekonomiska målsättningar än de marknadliberala lösningar som föreskrevs av internationella institutioner under 1990-talet, såsom social sammanhållning, hållbar utveckling, aktiv sysselsättningspolitik och familjepolitik. Lissabonstrategin har lyft upp dessa frågor på den politiska dagordningen på ett sätt som annars hade varit svårt att föreställa sig i de öst- och centraleuropeiska länderna i dagsläget (Potuček 2006).

ENERGI- OCH KLIMATPOLITIK

EU:s ambitiösa klimat- och energipaket lanserades i januari 2007 med förslag på bindande åtgärder inom tre områden: att öka andelen förnybara energikällor till 20 procent av den totala energiproduktionen; att öka andelen biobränsle som drivmedel med 20 procent; samt att sänka utsläppen av växthusgaser med 20 procent jämfört med 1990 års nivå. Alla dessa mål bör vara uppfyllda år 2020.

Till skillnad från Lissabonstrategin har energi- och klimatpaketet ställt de nya medlemsländerna inför svåra ställningstaganden. Grunddilemmat är spänningen mellan tillväxt och ekonomisk upphämtning å ena sidan och åtaganden inom miljö- och klimatområdet å den andra. Trots att många studier visar på ett positivt samband mellan miljöåtgärder och långsiktigt ekonomiskt välstånd, särskilt om vidare samhällliga aspekter tas i beaktande, som folkhälsa och försteg i ny företagsutveckling, är kostnaderna för en omorientering av produktion och konsumtion mycket stora i ett initialt skede. Redan i utvidgningsförhandlingarna uppnådde de nya medlemsländerna betydande övergångsarrangemang som sköt upp deras uppfyllande av EU:s regelverk på miljöområdet, som

längst till 2015 för länderna som blev medlemmar 2004 och till 2018 för länderna som blev medlemmar 2007 (Ellison 2006). Kommissionen kommenterar i en rapport om genomförandet av lagar och förordningar att antalen fall av överträdelser inom miljöområdet kommer att öka framöver i takt med att regelverket successivt träder i kraft i de nya medlemsländerna (Europeiska kommissionen 2008b). Klimatpaketets förpliktelser är än mer omfattande och dess ekonomiska effekter mer påtagliga. De nya medlemsländerna har ifrågasatt paketets målsättningar främst vad gäller främjandet av förnybara energikällor och en minskning av växthusgaser, men deras verkliga dilemma rör säkerhet i energiförsörjningen och finansiella kostnader för olika lösningar för minskat energiberoende och grönare energiproduktion.

De flesta nya medlemsländer är starkt beroende av importerad olja och gas från Ryssland, ett förhållande som härrör från Comecon-tiden, då Sovjetunionen subventionerade satellitstaterna i Öst- och Centraleuropa med olja och gas. Idag är det svårt att bryta sig loss från detta beroende, dels till följd av existerande infrastruktur och kostnaden för att bygga alternativa transportvägar, dels på grund av svårigheten att hitta fungerande och kostnadseffektiva alternativa energikällor. Topografiskt är de flesta länderna dåligt rustade för vattenkraft, och vindenergi kräver stora investeringar som länderna inte är beredda att göra. Däremot skulle länderna kunna göra mycket för att förbättra sin effektivitet i energiförbrukningen och de har stora potentiella resurser inom förnybar energi, speciellt inom biobränsle. Situationen när det gäller andelen förnybara energikällor varierar starkt mellan de nya medlemsländerna. Lettland har till exempel en hög andel förnybara energikällor, 50 procent av elförbrukningen år 2005, att jämföra med EU:s ledande länder, Österrike och Sverige, som har en andel motsvarande 64 respektive 56 procent. Andra nya medlemsländer som Polen och Ungern, har en mycket mindre andel förnybara energikällor, mellan 2 och 3 procent, men detta ska jämföras med eftersläntrarna bland de gamla medlemsländerna, Storbritannien och Belgien, där andelarna ligger på ungefär samma nivå (Europeiska kommissionen 2008c).

En ökad produktion av kärnkraft diskuteras bland nya och gamla medlemsländer, men för den sistnämnda kategorin framstår detta alternativ som mycket kostsamt, eftersom EU anser att deras befintliga kärnkraftsverk är farliga på grund av föråldrad teknologi, ofta av samma typ som kärnkraftsreaktorn i Tjernobyli. I flera fall har EU redan betalat ansevärliga summor för att produktionen ska upphöra vid kärnkraftsverk som Ignalina i Litauen, Kosloduy i Bulgarien eller Jaslovske Bohunice i Slovakien. Dessutom saknar kärnkraften folkligt stöd från en befolkning som fortfarande kommer ihåg Tjernobyliolyckan. Svårigheten för de nya medlemsländerna är att utveckla olika förnybara energikällor utan att öka beroendet av rysk olja och gas i ett övergångsskede och samtidigt förhindra att kostnaderna rusar i höjden till skada för ekonomisk konkurrenskraft och tillväxt.

När det gäller att minska utsläppen av växthusgaser har diskussionerna inom EU spetsats till allt mer och akademiska observatörer talar om en djup intressemotsättning som bottnar i nya och gamla medlemsländers olika ekonomiska utvecklingsnivåer (Ellison 2006). Men det finns också en oro för att EU:s åtagande att reducera växthusgaser försvårar de nya medlemsländernas strävan att säkra sin energiförsörjning.

Flera argument har lagts fram i diskussionen om EU:s mål att sänka utsläppen av växthusgaser. Bland annat framhåller de nya medlemsländerna att kommissionens ändring av basåret från 1990 till 2005 missgynnar dem eftersom de hade en skarp nedgång av växthusgaser under 1990-talet på grund av den ekonomiska kontraktionen, som fick många olönsamma och smutsiga industrier att gå omkull. Den snabba utsläppsminskningen har lett till att kommissionen utgår från en fortsatt snabb minskning i sin beräkning av nationella kvoter medan de nya medlemsländerna i själva verket räknar med ökade utsläpp till följd av ekonomisk tillväxt.

Ett annat stort stridsämne är kommissionens förslag på ändringar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, som lanserades 2008. Under hösten 2008 gick Polen i spetsen för motståndet mot europeiska utsläppsrätter. Dess inhemska energiförsörjning härrör från stora fyndigheter av kol som bränns i gamla ineffek-

tiva och nedsmutsande kolkraftverk. Handeln med utsläppsrätter skulle innebära en fördyrning av produktionen av kolbaserad energi och gamla och ineffektiva kolkraftverk skulle hotas av nedläggning, eftersom den befintliga reningsteknologin är mycket dyr. Därmed skulle Polens beroende av importerad olja och gas från Ryssland öka på kort och medellång sikt. Därtill fruktar Polen en utflyttning av polska företag till länder där utsläppskraven är mindre stränga. Dessa förhållanden har föranlett en önskan om att EU ska anpassa handeln med utsläppsrättigheter till de nya medlemsländernas specifika förhållanden.

Detta är bakgrunden till att flera nya medlemsländer, som Polen, Slovakien, Rumänien, Ungern och Bulgarien, fruktar ett ökat beroende av importerad olja och gas från Ryssland och ifrågasätter rättvisan i att dessa länder kan tvingas att betala mer för sina utsläppsrätter än länder som är mindre beroende av kol, som Sverige. Dessa länder har ingått en pakt för att försöka mildra eller på annat sätt ändra kommissionens förslag till handel med utsläppsrätter. Vid Europeiska rådets möte i december 2008 kom medlemsstaterna överens om förändringar i detta förslag, efter stora eftergifter till de nya medlemsländerna och vissa gamla medlemsländer, i synnerhet Tyskland och Italien. Stats- och regeringschefernas kompromiss mottogs med skepsis och missnöje av klimatförespråkare, som ansåg att eftergifterna skulle äventyra EU:s progressiva linje inför de internationella förhandlingarna i Köpenhamn i december 2009.

EU som global aktör

Under rubriken yttre åtgärder samlas inom EU politikområden med en internationell inriktning. Här bedrivs politik där EU har den huvudsakliga kompetensen, som internationell handel; politik där EU och medlemsländerna delar ansvaret, som grannskapspolitiken och biståndspolitik; samt traditionell utrikes- och säkerhetspolitik, där EU:s agerande samordnas medlemsländerna emellan, men där den formella kompetensen finns kvar på nationell nivå. Inom det

sistnämnda området finns inget regelverk i vanlig mening, men kandidatländer förväntas sälla sig till EU:s offentliga ställningstaganden, gemensamma strategier och diplomatiska demarcher; respektera värderingar och normer som finns inskrivna i EU:s fördrag; ansluta sig till internationella konventioner som utgör en del av EU:s värdegrund; samt delta i unionens säkerhets- och försvarspolitik.

Inför de nya medlemsländernas EU-inträde fanns det en förväntan om att de skulle föra med sig utrikespolitiska intressen präglade av deras specifika geografiska läge, historia och ekonomiska villkor. Dessa intressen ansågs kunna innebära en viss tyngdpunktsförskjutning, men inte en kvalitativ förändring i EU:s förmåga att upprätthålla gemensamma ståndpunkter på det internationella planet. Hos vissa i det dåvarande EU fanns en förhoppning om att utvidgningen skulle öka EU:s förmåga att göra sin röst hörd i internationell politik och att de nya medlemsländerna skulle stärka EU:s ställning som global aktör, medan andra fruktade att deras geografiska läge och transatlantiska lojalitet skulle förändra och försvaga förmågan att uppnå samsyn i EU:s utrikespolitiska orientering.

Från kandidatländernas sida fanns en djupt rotad förväntan om att ett EU-medlemskap en gång för alla skulle åtgärda deras historiska utsatthet. De satte ett stort värde på att som EU-medlem åtnjuta både värdegemenskap och solidaritet med ekonomiska, sociala och politiska förtecken med andra länder i Europa. Det är emellertid ingen hemlighet att länderna i Öst- och Centraleuropa inte gjorde någon principiell skillnad mellan medlemskapet i Nato och i EU. Båda ansågs tillhöra den västliga intressesfär som dessa länder så hett åträdde. I fråga om försvarspolitik är det därför till Nato som de nya medlemsländerna har satt sin tilltro. Reformen av deras försvarsmakter har utförts enligt Nato-medlemskapets villkor, men i praktiken begränsade av inhemska ekonomiska förutsättningar. Generellt sett har de öst- och centraleuropeiska staterna sällat sig till de medlemsländer som argumenterat för en förstärkning av EU:s militära kapacitet och ambition, så länge som den utvecklas i enlighet med deras förpliktelser gentemot Nato. I takt med att gapet mellan EU:s ambitioner på det militära området och Natos målsätt-

ningar har minskat, har många av de nya medlemsländerna bejakat sina militära åtaganden gentemot EU.

Liksom för flertalet gamla medlemsländer har de nya medlemsstaternas ambitioner på det militära området, i fråga om nationellt försvar och internationella insatser, utformats utifrån ländernas ekonomiska förutsättningar. I takt med att försvarsutgifterna har minskat som andel av statsbudgeten, har Natos europeiska medlemmar fått stora svårigheter att leva upp till sina åtaganden inom försvarspakten (Jacoby och Jones 2008).

ORIENTERING

I fråga om utrikespolitisk orientering markerade länderna i Öst- och Centraleuropa tidigt sin samhörighet genom att ställa sig bakom EU:s demarcher och uttalanden redan innan medlemskapsförhandlingarna påbörjades. Det var en linje som vidmakthölls ändå fram till medlemskapet, vilket tyder på en stor principiell samsyn medlemsländerna emellan. När det gäller EU:s politikområden inom yttre åtgärder har de nya medlemsländerna inrättat sig efter EU:s rådande regler och strukturer, men i vissa fall verkat för att omforma EU:s politik i syfte att bättre tillvarata sina intressen, exempelvis i relationerna till EU:s grannländer. I andra fall, som inom biståndspolitik, har avsaknaden av policyintressen och traditionella band till utvecklingsländer gjort dem till förhållandevis passiva deltagare både vad gäller policyutveckling och finansiellt stöd. Inom traditionell diplomati är det snarare bristen på finansiella resurser och tränad personal som har gjort att de nya medlemsländerna har en markant lägre internationell täckning vad gäller ambassader och generalkonsulat. Ländernas diplomatiska beskickningar är långt färre än de gamla medlemsländernas och koncentrerade till de länder där de har ekonomiska intressen eller traditionella band, främst i Europa och Nordamerika. Detta inverkar negativt på deras möjlighet att stärka sina intressen i regioner där de traditionellt inte har varit närvarande och har inflytande över deras förmåga att samla kunskap om förhållanden runt om i världen för att kunna påverka EU:s po-

litik gentemot dessa regioner. I många länder, bland annat i Afrika, förlitar sig de nya medlemsländerna på kommissionens delegationer, som i den händelse Lissabonfördraget ratificeras omvandlas till delegationer i EU:s utrikestjänst. Det förefaller därför troligt att de nya medlemsländernas bristande finansiella resurser och erfarenhet av att verka inom flertalet regioner i världen skulle ge dem sämre möjlighet att påverka utformningen av och verksamheten inom en framtida gemensam utrikestjänst (Edwards och Rijks 2008).

FÖRHÅLLANDET TILL RYSSLAND OCH USA

I relationerna till Ryssland och USA har emellertid de nya medlemsländerna markerat intressen som inte alltid har sammanfallit med de gamla medlemsländernas, alternativt bidragit till att ytterligare accentuera redan befintliga schismer mellan EU:s medlemsländer. I relationerna till Ryssland och USA hade EU:s medlemsländer redan innan utvidgningen 2004 stora svårigheter att utforma och vidmakthålla en gemensam linje. Nationella intressen har ofta dragit åt olika håll och många medlemsländer har värdesatt en bilateral relation med Ryssland och USA framför en gemensam europeisk linje.

När det gäller Ryssland måste de nya medlemsländernas ställning förstås utifrån deras långa historiska och ofta svåra förhållande till landet. Deras moderna historia präglas av erfarenheterna från andra hälften av 1900-talet, då kommunistiska regimer trogna Moskva dominerade det politiska livet och de ekonomiska och sociala förhållandena. Av de öst- och centraleuropeiska länder som blev medlemmar i EU 2004 och 2007 är det endast Slovenien som inte tillhörde Sovjetunionens intressesfär, med Rumänien under den isolationistiske diktatorn Nicolae Ceausescu som ett möjligt andra undantag. En kvarleva från kommunisttiden är Öst- och Centraleuropas stora beroende av importerad olja och gas från Ryssland och den ryska infrastrukturen för transport av gas går fortfarande i huvudsak i en öst-västlig riktning. När den internationella efterfrågan på fossila bränslen steg med starka prisstegringar som följd, gick marknaden från att ha varit köparens marknad till säljarens

marknad. Under det senaste decenniet har Rysslands ekonomiska politik därmed tagit en allt mer nationalistisk riktning, där olja och gasfyndigheter används som strategiska instrument för att uppnå utrikespolitiska mål.

För länderna i Öst- och Centraleuropa har beroendet av rysk olja och gas kommit att ses allt mer i termer av försörjningssäkerhet. Händelserna i Ukraina och Vitryssland under vintern 2006, då Ryssland stängde av försörjningen av gas, bekräftade deras farhågor och stärkte känslan av utsatthet. Gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina i januari 2009 påminde igen om faran i detta beroende. De nya medlemsländerna har sökt EU:s stöd för att driva frågan om energisäkerhet, men har stött på svårigheter av olika slag. Dels delas inte de öst- och centraleuropeiska ländernas fruktan om ett ryskt energiberoende av alla gamla medlemsländer, som gärna förser sig med importerad olja och gas från Ryssland som ett steg i en diversifieringsstrategi för att minska importberoendet från regioner i Mellanöstern som brottas med stor säkerhetspolitisk instabilitet. Tyskland och Italien är exempel på gamla EU-länder som har satsat på rysk olja och gas och därför värdesätter goda förbindelser med Ryssland. Dels är de nya medlemsländerna inte ense om att värna om sitt oberoende från rysk import. Exempelvis har Slovenien, Ungern och Bulgarien täta kontakter med Gazprom om försörjning av gas och olja. De mest framträdande förespråkarna för en restriktiv hållning gentemot Ryssland är Polen och de baltiska staterna och det är också dessa länder som har använt sig av det nationella vetot för att stoppa förhandlingarna om ett nytt handels- och samarbetsavtal mellan Ryssland och EU. Samtidigt har de velat markera sitt missnöje med det ryska handelsförbudet på bland annat polskt kött och bristande ryska garantier för leverans av energi till Litauen. Efter den ryska militära interventionen i de georgiska utbrytarregionerna, som fördömdes av EU, har Polen och de baltiska staterna fått stöd också från Storbritannien och Sverige. De nya medlemsländerna förordar generellt en hårdare linje mot Ryssland än vad majoriteten av de gamla medlemsländera gör, som hellre framhåller dialog och vikten av att involvera Ryssland i internationella organisationer

och regelverk. Efter intensiva förhandlingar i ministerrådet togs i november 2008 beslutet att åter öppna förhandlingarna med Ryssland om ett nytt handels- och samarbetsavtal, trots att landet inte uppfyller de villkor som EU ställt inom ramen för en fredlig lösning på konflikten i Georgien.

När det gäller USA, präglas de nya medlemsländernas hållning av en djup lojalitet, som grundar sig i USA:s stöd till regimkritiker under kommunisttiden och under deras förvandling från auktoritära stater till demokratier. I många fall var det just de tidigare dissidenterna som i ett initialt skede tog över regeringsansvaret och påbörjade arbetet med att skriva en demokratisk grundlag. Ett konkret bevis på det amerikanska stödet till de nya och då bräckliga staterna var Tjeckiens, Polens och Ungerns förhållandevis snabba medlemskap i Nato 1999, vilket uppfattades som ett mycket viktigt bidrag till deras politiska och strategiska stabilisering. De kvarvarande sju öst- och centraleuropeiska länderna blev medlemmar i Nato 2004, vilket i de baltiska staternas fall uppfattades som ett viktigt geopolitiskt ställningstagande med tanke på deras ställning som före detta sovjetiska republiker. Som Nato-medlemmar har de öst- och centraleuropeiska länderna visat sig lojala med amerikanska militärstrategiska mål, även om lojaliteten har visat sig mer hållbar på elitnivå än hos befolkningen. Installationen av ett amerikanskt missilförsvar på Polens och Tjeckiens territorier har godkänts av ländernas politiska ledning, men inte utan folkliga protester.

Den händelse som har uppmärksammats mest på senare år vad gäller de nya medlemsländernas transatlantiska lojalitet inträffade under upptakten till den amerikanska invasionen i Irak. Storbritannien gick på den amerikanska linjen och förordade ett väpnat ingripande i Irak, medan merparten av EU:s medlemsländer var starkt emot. De dåvarande kandidatländerna och Danmark sympatiserade med den amerikanska hållningen vilket gjorde den europeiska splittringen uppenbar. Den dåvarande amerikanske försvarsministern, Donald Rumsfeld, drog sig inte för att understryka européernas splittring genom att hänvisa till de länder som stödde den amerikanska hållningen som det »nya Europa«, medan de länder som kriti-

serade USA benämndes det »gamla Europa«. Rumsfeld utnyttjade framgångsrikt medlemsländernas brist på samstämmighet i utrikespolitiska frågor av säkerhetspolitisk karaktär. Schismen 2003–2004 uppfattades av européerna som ett dråpslag mot den utvidgade unionens utrikespolitiska ambitioner. Irritationen var stor hos vissa betydelsefulla politiker, bland andra den dåvarande franske presidenten Jacques Chirac, som i februari 2003 kritiserade de dåvarande kandidatländerna för att sluta upp bakom den amerikanska linjen och såg detta som ett uttryck för deras bristande lojalitet mot EU (BBC 2003). Logiken i den kritik som Chirac och andra europeiska politiker formulerade gentemot de dåvarande kandidatländerna försvagades av att medlemsländer som Danmark och Storbritannien också gav sitt fulla stöd till USA:s politik gentemot Irak.

Europeiska politiker och kommentatorer har våren 2009 höga förväntningar om Barack Obamas administration, som förväntas anamma en linje där »mjuka« utrikespolitiska instrument föredras framför provocerande retorik och militära handlingar. Paradoxalt nog kan den nya amerikanska administrationen, försvagad av den ekonomiska krisen och därmed mer beroende av europeiskt stöd, bidra till att skapa en gemensam hållning bland EU:s medlemsländer. Detta skulle återigen visa på Europas beroende av amerikansk politik, men på ett mer positivt sätt.

BISTÅNDSPOLITIK

Biståndspolitik är ett område där de flesta nya medlemsländer, Tjeckien undantaget, hade begränsad tidigare erfarenhet och där EU:s stöd är riktat till länder i tredje världen där de öst- och centraleuropeiska länderna haft få utrikespolitiska intressen. Förutom brist på erfarenhet och traditionella band spelar andra faktorer in för att förklara deras relativa ointresse för biståndspolitik. En faktor är en utbredd föreställning om att de finansiella resurser som finns tillgängliga bör satsas inom landet för att stimulera ekonomisk tillväxt och modernisering. Detta förklarar också delvis avsaknaden av folkligt stöd för biståndspolitik, vilket kommer till uttryck i opini-

onsundersökningar. Denna bristande känsla av samhörighet med befolkningar i tredje världen kan kontrasteras med de nya medlemsländernas uttalade stöd till länder i deras grannskap, såsom Ukraina, Vitryssland, republikerna i Kaukasien och på Balkan. Trots detta utgångsläge har de nya medlemsländerna övertagit målsättningarna och strukturerna för EU:s biståndspolitik och i viss mån ökat de finansiella resurserna för bistånd. Det är emellertid endast Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern som kan sägas ha en utrikespolitik som sträcker sig utanför Europa. Icke desto mindre bör förväntningarna på de nya medlemsländerna att välja en aktiv linje vad gäller bistånd till tredje världen hållas måttliga, speciellt med tanke på deras begränsade finansiella resurser, brist på utbildad personal i nationell förvaltning, svaga folkliga stöd och få nationella frivilligorganisationer engagerade i biståndspolitik (Lightfoot 2008).

GRANNSKAPSPOLITIKEN

Till skillnad från biståndspolitiken har EU:s grannskapspolitik mötts med ett starkt stöd från de nya medlemsländerna. Grannskapspolitiken drogs upp av kommissionen under andra hälften av 1990-talet som en åtgärd för att säkra att EU:s utvidgning med länderna i Öst- och Centraleuropa inte skulle resultera i en ny skiljelinje i Europa efter järnridåns fall. Tanken att skapa en ring av vänskapligt sinnade grannar, öster och söder om det utvidgade EU, stöds av de nya medlemsländerna, eftersom de alla har nära historiska, ekonomiska och sociala band till sina grannländer. Ansatsen i grannskapspolitiken, som bygger på grannländernas gradvisa anslutning till EU:s regelverk genom bilaterala avtal, uppfattas av de nya medlemsländerna som konkreta steg närmare ett fullt medlemskap. Ur detta perspektiv är grannskapspolitiken ett viktigt utrikespolitiskt instrument för de nya medlemsländernas intresse av att stater som Ukraina, Kroatien, Serbien och Makedonien en dag upptas i EU:s medlemskrets (Cianciara 2008).

De nya medlemsländerna uppfattar grannskapspolitiken som ett viktigt utrikespolitiskt initiativ i förhållande till länderna i Öst- och

Sydösteuropa och vill att EU:s insatser koncentreras till dessa länder. Detta går stick i stäv med vissa gamla medlemsländer i södra Europa, som prioriterar förhållandet mellan EU och länderna i Nordafrika och Mellanöstern. Den franske presidenten Nicolas Sarkozys initiativ till en förstärkning av Barcelonaprocessen genom skapandet av en Medelhavsunion, följdes snabbt upp av ett gemensamt initiativ från Polen och Sverige om ett östligt partnerskap med Ukraina, Georgien, Azerbajdzjan, Armenien, Moldavien och Vitryssland. Planen om ett östligt partnerskap lanserades först av den polske utrikesministern i maj 2008 som ett politiskt forum där frågor om visum, frihandel och andra sociala och kulturella aspekter kan diskuteras, men vars viktigaste målsättning är att vidmakthålla dessa länders medlemskapsambitioner under en period då EU präglas av utvidgningströtthet. Denna målsättning mottogs inte med odelad entusiasm av EU:s gamla medlemsländer och därtill ställde sig vissa nya medlemsländer, däribland Bulgarien, tvekande till initiativet. Däremot stöds förslaget av flera östländer samt av Sverige, som har som uttalat mål en fortsatt utvidgning av EU. En differentiering mellan länderna inom grannskapspolitiken följd av en fördjupning genom förstärkta associationsavtal med länderna i det östliga partnerskapet annonserades av kommissionen i december 2008.

Slutsats: kontinuitet på gott och ont

När man betraktar EU fem år efter östutvidgningen är en av de första observationerna att EU:s policyinriktning i stort ser ut som innan utvidgningen: den inre marknaden är fortfarande hörnstenen i integrationsprojektet; jordbrukspolitiken utgör alltså det område som står för den största budgetposten; och regionstödet har vuxit något som andel av budgeten medan dess målgrupp har förskjutits geografiskt, men annars i stort behållit sin övergripande målsättning. Den politiska dagordningen har inte fundamentalt ändrat karaktär, även om en tydlig ambition att stärka förbindelserna med länderna öster om det utvidgade EU har tillkommit.

Trots en lång rad av fördragsreformer under det senaste decenniet har frågan sällan ställts vad EU bör uträtta. En allmän genomgång av inriktningen och omfånget av EU:s politik genomfördes inte i samband med den stora utvidgningen till Öst- och Centraleuropa och EU:s budget har förblivit oförändrad trots det stora behovet av samhällsekonomiskt understöd till de nya medlemsländerna. En allmän slutsats är att EU:s politik präglas av kontinuitet, att policyprocesser i stort följer invanda banor och att de nya medlemsländerna har funnit sina platser i dessa mönster. De som innan utvidgningen trodde att de nya medlemsländerna skulle föra med sig en ny dynamik och på gott och ont ruska om inom politikområden som länge präglats av tröghet, har fått se sina förhoppningar grusas. De nya medlemsländerna har inte visat prov på reformvilja inom flera gemensamma politikområden, utan i många fall verkat för ett vidmakthållande av politikens finansiella stödnivå och utformning.

Inom etablerade områden som jordbrukspolitiken och regionalpolitiken har de nya medlemsländerna integrerats väl. De har föresatt sig att dra största möjliga nytta av det stöd som dessa politikområden erbjuder och förespråkar med vissa undantag ett vidmakthållande av det betydande finansiella stödet inom jordbruks- och regionalpolitiken. Detta betyder inte att de nya medlemsländerna har samma intressen som de gamla medlemsländer som också motsätter sig grundläggande reformer av dessa två politikområden, men att kombinationen av nya och gamla medlemsländer har bidragit till orörlighet i synnerhet inom jordbrukspolitiken. Inom miljöpolitiken och socialpolitiken är de nya medlemsländernas integration präglad av införlivandet av EU:s regelverk. Kännetecknande för miljöområdet är kostnaderna förenade med EU:s regler, vilka föranledde de nya medlemsländerna att yrka på långa övergångsperioder, som i vissa fall sträcker sig fram till 2018. Också inom den sociala dimensionen framgår att genomförandet av EU:s regelverk är förenat med praktiska och strukturella svårigheter samt att attityder till modern sociallagstiftning ändras långsamt. På kort sikt förefaller EU stödja de öst- och centraleuropeiska ländernas fortsatta ekonomiska och

sociala utveckling, inte främst genom sitt regelverk, utan snarare genom det stöd EU kan ge genom strukturfonderna.

När det gäller EU:s politiska ambitioner på klimat- och energiområdet framkommer en tydlig skillnad i prioritering mellan de nya medlemsländerna och majoriteten av de gamla. För de nya medlemsländerna anses kostnader för klimatvänliga åtgärder och främjandet av förnybara energikällor gå stick i stäv med ekonomisk tillväxt. Däremot har Lissabonstrategin anammats väl och dess budskap om ekonomisk konkurrenskraft är en målsättning som de nya medlemsländerna ansluter sig till, trots att de inte uppnår målen om sysselsättningsgrad och satsning på forskning och utveckling. För de nya medlemsländerna är det viktigt att kunna utnyttja sina konkurrensfördelar inom den inre marknaden vad gäller arbetskraftens fria rörlighet och frihet att idka näringsverksamhet. De nya medlemsländernas primära intressen på det samhällsekonomiska området är ekonomisk upphämtning och förbättring av materiella levnadsvillkor och de är därmed beroende av de möjligheter som EU:s inre marknad kan ge. Inskränkningar av dessa möjligheter, exempelvis genom långa övergångsbestämmelser för arbetskraftsinvandring eller begränsningar i förutsättningarna att utföra arbeten med utstationerad arbetskraft, inverkar negativt på ländernas ekonomiska upphämtning.

Inom utrikespolitiken präglas de öst- och centraleuropeiska medlemsländernas intressen av deras geografiska läge och historia. De värnar framför allt om relationerna till grannländerna öster och söder om dem själva, som Ukraina och Vitryssland, västra Balkan och de kaukasiska republikerna, med förhoppningen att EU ska fortsätta utvidgas i dessa riktningar. I förhållande till USA och Ryssland intar de nya medlemsländerna en delvis annorlunda linje än de gamla. Medan EU:s politik traditionellt har varit samsynssökande, processinriktad och pragmatisk, präglas de öst- och centraleuropeiska ländernas omvärldssyn av föreställningar om maktbalans och nationella intressen grundade i historiska erfarenheter. När EU har stått inför valet att tolerera eller kritisera endera av dessa stormakters mer kontroversiella handlande, har splittringar mellan med-

lemsstaterna framträtt och gjort det svårt eller omöjligt att uppnå en gemensam europeisk hållning. Istället har medlemsländerna låtit sig spelas ut mot varandra. Denna problematik har snarare accentuerats än mildrats efter utvidgningen. Utöver dessa två dominerande intresseområden är majoriteten av länderna i Öst- och Centraleuropa tämligen oengagerade i många andra geografiska delar av världen, vilket bland annat visar sig i deras låga prioritering av biståndspolitiken.

4:

De nya medlemsstaterna

Hur har de nya medlemsstaterna utvecklats politiskt efter inträdet i EU? Är den stolta visionen om ett enat Europa i form av pluralistiska demokratier och rättsstater på väg att bli verklighet, om vi ser till de inrikespolitiska förhållandena i de nya medlemsstaterna idag?

EU hade en stor och i huvudsak positiv roll i de öst- och centraleuropeiska ländernas utveckling mot liberala demokratier och fungerande marknadsekonomier fram till utvidgningarna 2004 och 2007. På mindre än femton år utvecklades de forna kommuniststaterna till dagens europeiska statsbildningar. EU:s villkorspolitik var en viktig del i dessa reformframgångar (Schimmelfennig och Sedelmeier 2005). De icke-förhandlingsbara kraven på reformer i utbyte mot medlemskap, som är villkorspolitikens enkla men effektiva kärna, bidrog till att stärka interna reformkrafter under den många gånger sårbara och osäkra övergångsperioden. Särskilt viktig var EU:s närvaro i de stater som under 1990-talet vacklade mellan en liberal demokratisk utveckling och en mer auktoritär och illiberal inriktning, framför allt Slovakien, Bulgarien och Rumänien.

Men vad skulle hända efter inträdet i EU, när villkorspolitiken inte längre kunde tillämpas, åtminstone inte på det sätt som dittills skett? Ett antal omständigheter ingav oro. En kraftig asymmetri i relationerna mellan EU och kandidatländerna präglade hela an-

slutningsprocessen. Kommissionen ställde ofta svåruppfyllda och långtgående krav, medan kandidatländerna ställdes inför att acceptera dessa villkor eller skjuta på förhoppningen om medlemskap. Den otvetydiga press som Öst- och Centraleuropa genomlevde skulle kunna leda till reformtrötthet, enligt vissa bedömare (Kelley 2004). Istället för att fortsätta reformprocesserna skulle stagnation kunna inträda när väl medlemskapet var ett faktum och pressen lättade. Den föreställningen har underblåsts av att processen fram till medlemskap för de dåvarande kandidatländerna har beskrivits som hård, tuff och stundtals orättfärdig. Kandidatländerna tvingades enligt vissa vara mer demokratiska och iaktta rättigheter och lagstiftning i ännu högre grad, än de stater som redan ingick i EU. Skulle de nya medlemsländerna efter inträdet visa sig motvilliga eller oförmögna att fortsätta reformarbetet? Skulle populistiska och nationalistiska krafter vinna terräng och lyckas stoppa reformprocessen, med hänvisning till anslutningens vedermödor?

I det här kapitlet uppmärksammas den demokratiska utvecklingen efter 2004 vad avser konstitutionell stabilitet, nationella val, partisystem, respekt för mänskliga rättigheter samt värderingar och opinion i de öst- och centraleuropeiska medlemsländerna. Vidare belyser vi utvecklingen i kampen mot korruption efter inträdet i EU och de nya medlemsländernas efterlevnad av EU:s regelverk. Vi inleder emellertid med att kort teckna likheter och olikheter i de nya medlemsstaternas historiska arv, av betydelse för dagens utveckling.

Historiska likheter och olikheter

De tio nya medlemsländerna utgör idag mer än en tredjedel av EU27. Ofta talar vi om dem på ett sätt som antyder gemensamma erfarenheter och en gemensam historia. I själva verket är de inbördes mycket olika, med skilda historiska erfarenheter som går sekler tillbaka, men också med en näraliggande kommunisttid som också den skiljer sig åt betydligt. Dessa arv från det förflutna har bidragit

till skilda förutsättningar, som till viss del förklarar den politiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna efter kommunismens fall. EU:s otvetydiga påverkan har följaktligen filtrerats genom lager av nationella olikheter och resulterat i en kombination av såväl ökad likhet som bestående olikheter.

Polen är det i särklass största landet av de nya medlemsstaterna med nära 40 miljoner invånare och kan därmed göra anspråk på att vara en tungviktare i EU-sammanhang. Polens historia som europeisk stormakt (i union med Litauen) under 1400-, 1500- och 1600-talen lade grunden till en nationell självbild som ser annorlunda ut än i flertalet andra nya medlemsstater. Uppfattningen om Polen som en central europeisk statsbildning med en månghundraårig historia är väsentlig både för att förstå och förklara Polens uppträdande inom EU. Dess nuvarande plats som en delvis underordnad före detta »öststat« är inte lätt att förlika sig med. För flera av de till ytan och befolkningen mindre nya medlemsstaterna, som under århundraden var inlemmade i de stora europeiska och asiatiska imperierna som provinser, har EU-medlemskapet istället inneburit en eftersträvad bekräftelse på att räknas in i kretsen av suveräna statsbildningar.

Ungern, som liksom Polen ofta framhållits som en av de mer framgångsrika tidigare kommuniststaterna, fick visserligen ett självständigt parlament 1867 inom ramen för kejsardömet Österrike-Ungern, men makt och administration låg kvar i Wien ända fram till imperiets sammanbrott 1918. Före de österrikiska habsburgarnas övertagande i slutet av 1600-talet var de ungerska territorierna under ottomanskt välde. Det kommunistiska styret i Ungern under decennierna efter andra världskriget var jämförelsevis liberalt och kommunistpartiet under ledning av János Kádár genomförde ekonomiska reformer, som bland annat innebar visst småskaligt privat ägande (»gulasch-kommunismen«).

Estland och Lettland utgjorde från 1718 provinser i Tsarrysland fram till första världskrigets slut. Dessförinnan var de territorier som idag utgör Estland och Lettland styrda från bland annat Sverige och Danmark under århundraden. Under både det svenska och ryska styret var emellertid de verkliga lokala makthavarna på plats de så

kallade balttyskarna, som i utbyte mot lojalitet med den härskande stormakten fick fria händer. Den inhemska befolkningen var livegna bönder som levde under svåra förhållanden. Första erfarenheten av egen statsbildning för dessa två stater inträffade först 1918 och blev kort. Litauen var däremot i slutet av 1300-talet den största staten i Europa och ingick 1386 en allians med Polen. De båda förenades 1569 i en gemensam polsk-litauisk stat, som innebar en »förpolskning« av Litauen. Litauen tillhörde Tsarryssland från 1795 i samband med Polens tredje delning. De tre baltiska staterna annekterades 1940 av Sovjetunionen, ockuperades av Nazityskland 1941 och därefter återigen av Röda Armén 1944. Medan i synnerhet Litauen hade ett nationellt orienterat kommunistparti, var Lettland påfallande repressivt. Estland var, trots ett impopulärt kommunistparti, jämförelsevis liberalt. I mars 1990 förklarade sig Litauen självständigt och i augusti 1991 följde de båda andra baltiska staterna efter.

Slovenien och Tjeckoslovakien utgjorde delar av kejsardömet Österrike-Ungern fram till första världskrigets slut. När de stora imperierna upplöstes i krigets kölvatten, formades Tjeckoslovakien till en självständig statsbildning och var under president Masaryk en av få demokratier som överlevde 1930-talets depression och politiska handlingsförlamning. Efter Pragvåren 1968 utvecklades Tjeckoslovakien till en starkt repressiv stat. Det kommunistiska partiet var ett av de mest ideologiskt övertygade och har fortsatt vara kommunistiskt också efter 1990. År 1990 hölls fria val och 1993 delades landet (under fredliga former) i två stater: Slovakien och Tjeckien. Det slovenska territoriet ingick i Kungadömet av slovenier, kroater och serber, som bildades 1918 och 1929 bytte namn till Kungariket Jugoslavien. Efter andra världskriget blev Jugoslavien en socialistisk federation, som gick sin egen väg i förhållande till Sovjetunionen, men var odemokratisk och föga pluralistisk. Delrepubliken Slovenien intog under hela perioden en särställning när det gällde graden av marknadsekonomi, organisationsliv och pluralism. När landet utropade sin självständighet 1991 var det första gången som suverän statsbildning.

Bulgarien var fram till 1878 en del i det stora ottomanska im-

periet. Då frigjorde sig territoriet med Rysslands hjälp under blodiga stridigheter och blev en autonom provins och 1908 slutligen en suverän stat. Fram till andra världskrigets slut var Bulgarien en konstitutionell monarki och monarkin har fortfarande anhängare. Mellankrigstiden var stormig och instabil politiskt och 1935 förbjöd dåvarande kung Boris politiska partier att verka. Under andra världskriget ingick Bulgarien en allians med axelmakterna, men förklarade sig 1944 neutralt. Decennierna under kommunistiskt styre var hårdföra under diktatorn Todor Zhivkov. Regimen var påfallande Moskvatrogen och mycket få organiserade försök till motstånd i någon form ägde rum.

Rumänien i sin nuvarande skepnad bildades efter första världskriget i form av Storumänien, men territoriet blev, liksom Bulgarien, fritt för första gången 1878. Regionerna Valakiet och Moldavien, länge under ottomanskt inflytande, hade enats 1859 och antagit namnet Rumänien. Transsylvanien, som tillhört det habsburgska imperiet, tillkom efter första världskriget och förde med sig en stor ungersk minoritet. Under andra världskriget kom Rumänien först att stå på axelmakternas sida, för att sedan byta fot och alliera sig med Sovjetunionen. Uppgårelsen i Jalta 1945 placerade Rumänien inom den sovjetiska intressesfären och Moldavien överfördes till Sovjetunionen. Rumäniens kommunistiska period präglades efterhand av ett närmast sultanistiskt styre under diktatorn Nicolae Ceaușescu och dennes familj. Ceaușescu kom till makten 1965 och drev efterhand linjen att Rumänien skulle stå helt fritt från omvärlden och vara självförsörjande. Regimen var despotisk och godtycklig, säkerhetspolisen ökänd och mycket repressiv. Detta kommunistiska arv skapade inga initialt goda förutsättningar för Rumäniens övergång till demokrati och rättsstat.

Demokratisk utveckling

Fem år har nu förflutit sedan merparten av de öst- och centraleuropeiska staterna blev EU-medlemmar. Hur har den demokratiska utvecklingen i de nya medlemsländerna gestaltat sig efter anslutningen? I vad mån har demokratin fortsatt att konsolideras efter inträdet i EU?

Demokratisk konsolidering kan sägas bestå av tre aspekter (Linz och Stepan 1996). Det rör sig om ett konstitutionellt, beteendemässigt och attitydmässigt accepterande av demokrati som det enda legitima systemet. *Konstitutionellt* ska spelreglerna för politik och stat vara så väl förankrade hos de centrala aktörerna att de inte omedelbart ifrågasätts när till exempel en sittande regering förlorar ett val eller när mer djupgående politisk oenighet uppkommer. Spelreglerna ska klara kriser. Maktdelningen mellan statens institutioner ska vara tydligt reglerad, liksom hur konflikter ska hanteras institutionellt. *Beteendemässigt* ska politiska partier, myndigheter och offentliga institutioner uppträda på sätt som innebär att man följer demokratiska principer och värderingar. Lagfästa rättigheter som yttrande-, och tryck- och mötesfrihet ska respekteras, minoriteter ska inte förföljas och deras rättigheter ska inte inskränkas. *Attitydmässigt* ska medborgarna hysa förtroende för demokrati som politiskt system och för de politiska institutionerna. Demokratin som styrelseskick bör vara väl förankrad i de breda befolkningslagren och de centrala demokratiska institutionerna uppfattas som legitima.

De tre aspekterna av demokratisk konsolidering hänger ofta ihop och kan ibland vara svåra att skilja åt. I det följande belyser vi den konstitutionella konsolideringen i de nya medlemsstaterna i ljuset av ett antal uppmärksammade politiska kriser i dessa länder sedan anslutningen till EU. Den beteendemässiga konsolideringen belyses genom en redogörelse för genomförandet av nationella val, graden av pressfrihet, partisystemens utveckling och hur väl mänskliga rättigheter respekteras och minoriteter behandlas. Slutligen går vi in

på den attitydmässiga konsolideringen genom att teckna en bild av hur medborgarna i dessa länder ser på politik, på de nationella och övernationella institutionerna samt på EU:s framtid.

KONSTITUTIONELL STABILITET

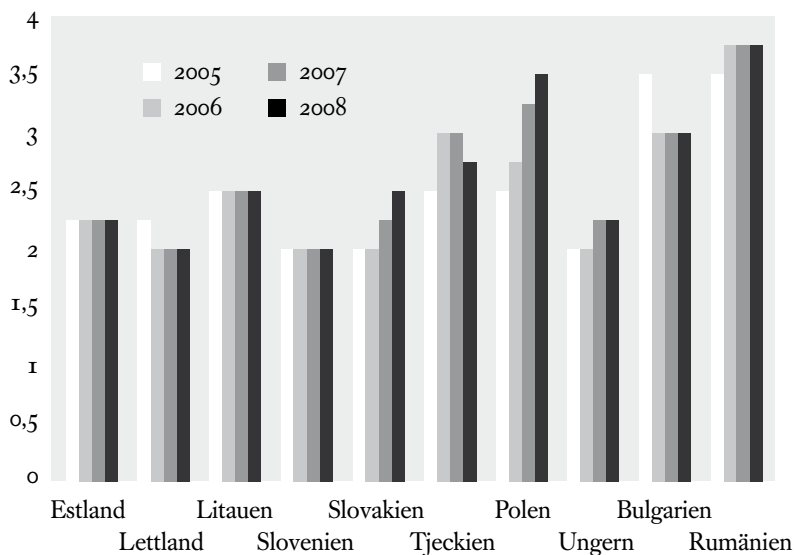
Det är i krissituationer, vid stark konflikt mellan de centrala aktörerna i ett politiskt system, som den konstitutionella ordningen prövas. Under de år som förflutit sedan utvidgningen 2004 har ett antal uppmärksammade politiska kriser förekommit i de nya medlemsstaterna. I vad mån har dessa kriser förmått hanteras inom de öst- och centraleuropeiska ländernas politiska system och vad säger utfallet av dessa kriser om den övergripande förmågan till demokratiskt styre i de nya medlemsländerna?

Framförallt har Visegradländerna stått i fokus. Polen, Ungern och Tjeckien har upplevt större politisk turbulens än vad många förväntade sig inför anslutningen. Förväntningarna inför medlemskapet kan vara färgade av att dessa stater ofta sågs som föregångsländer i den större skaran av öst- och centraleuropeiska länder. Bedömare såg det de ville se och tenderade att bortse från mindre tilltalande drag. Dessa centraleuropeiska länder med en självklar plats i Europa gjorde tidigt under 1990-talet anspråk på att vara de mest utvecklade och tillhörde samtliga den grupp länder som fick börja förhandla om medlemskap 1998. Tjeckiens gynnsamma ekonomiska utveckling gav anledning till optimism och gjorde att många inte uppmärksammade de ökande tendenserna till partipolitiserings av staten (Grzymala-Busse 2007). Polen har haft en särställning genom sin storlek och sin geopolitiska position. Stödet från Tyskland var också betydelsefullt och en östutvidgning utan Polen sågs därför av många som otänkbar. Polens starka katolska kyrka är emellertid något som skiljer landet från många västeuropeiska, mer sekulariserade, stater. Mest stabil uppfattades emellertid reformprocessen i Ungern länge vara. Den processen inleddes redan innan 1989, genom att den ungerska regimen tidigt tillät marknadsekonomiska inslag.

I Ungern offentliggjorde emellertid den Fidesz-ledda höger-

oppositionen under ledning av Viktor Orbán hösten 2006 bandinspelningar från socialistpartiets interna överläggningar, där premiärminister Ferenc Gyurcsány tillstod att regeringen ljugit om den ekonomiska situationen »morgon, middag och kväll» för att vinna valet i april 2006. Fidesz vägrade på grund av detta att acceptera valresultatet. Upprörda och ilskena medborgare strömmade till på Budapests gator för att stödja oppositionen. Protesterna blev våldsamma och övergick i det närmaste till upplopp, där stenkastning förekom. Parlamentet blockerades och folkmassor försökte storma den statliga televisionen. Krisen hade sin grund i den allt starkare och mycket hätska politiska polariseringen mellan höger och vänster i ungersk politik, i uteblivna reformer och i en allt tydligare ekonomisk kris. Görgiy Schöplin, ungersk-brittisk akademiker som är Europaparlamentsledamot för Ungern, betecknar situationen i ungersk politik som ett »kallt krig» mellan höger och vänster. Den politiska krisen var utan tvekan allvarlig och ledde till krav på premiärministerns avgång. Upploppen hösten 2006 genererade emellertid inte fortsatta oroligheter. Under 2007 kunde den socialistdominerade regeringen, som satt kvar, fortsätta med viss reformverksamhet. Den oberoende organisationen *Freedom House*, som årligen rapporterar om det demokratiska tillståndet i de öst- och centraleuropeiska staterna, sänkte som en följd av krisen och hur den hanterades Ungerns betyg vad avser demokratiskt styre, men endast marginellt (figur 4.1). Ungersk politik präglas dock fortsatt av påfallande stark polarisering mellan höger- och vänsterkrafter, en polarisering som delvis härrör från kommunisttiden, säkerhetspolisens roll och motsättningar som inte har retts ut.

I Tjeckien ledde parlamentsvalen i juni 2006 till en långvarig och mycket svårlöst politisk låsning mellan höger och vänster i parlamentet. Det tog mer än sex månader att skapa ett parlamentariskt underlag för regeringsbildning. Förhandlingar som strandade och politisk smutskastning bidrog till att förmedla bilden av ett politiskt omoget Tjeckien, där eliten inte förmådde enas kring någon ny vision efter det att EU-medlemskapet var ett faktum. Men till skillnad från i Ungern rörde det sig inte om något ifrågasättande av den



FIGUR 4.1 Bedömning av hur väl det demokratiska styret fungerar på nationell nivå. Skala 1–7 (1 = bäst, 7 = sämst).

Källa: Freedom House, Nations in Transit (egen sammanställning).

demokratiska legitimiteten i valen. I början av 2007 tillträdde en mitten-högerregering som satt hela året utan att drabbas av några regeringskriser. Därutöver lyckades regeringen också genomföra vissa reformer. Som en följd av detta är Tjeckien återigen på rätt spår, även om problemen med en visionslös politisk elit kvarstår. *Freedom House* menar att bristen på politiskt ledarskap, som den kom till uttryck i krisen 2006, var tillräckligt allvarlig för att motivera en nedgradering av Tjeckiens demokratibetyg, men inte allvarligare än att detta graderades upp igen 2008. De kraftiga utmaningarna ledde inte till en nedåtgående spiral av förstärkta problem.

Valet 2005 innebar att Polen fick en minoritetsregering. Det katolskt-konservativa regeringspartiet »Lag och rättvisa« (PiS) stödde sig på förhållandevis extrema partier i parlamentet, partierna »Själv-

försvar« och »Förbundet för polska familjer«. Tvillingbröderna Kaczynski, den ene president, den andre premiärminister, satte från 2005 sin tydliga prägel på polsk politik. Polens tidigare EU-vänliga och förhållandevis kosmopolitiska framtoning förbyttes på kort tid i en stark EU-skepticism, ett vaktslående om traditionella »familjevärderingar« inklusive motstånd mot jämställdhet, en mycket stark anti-etablissemangshållning och ett starkt avståndstagande från homosexualitet. »Lag och rättvisa« drev hårt linjen att man behövde göra upp med Polens förflutna under kommunisttiden och hävdade även att utvecklingen efter 1989 kännetecknats av korruption, misskötsel och brist på moralisk resning. En händelseutveckling som i Polen satte den konstitutionella ordningen på prov var när parlamentet 2007, i linje med strävan att göra upp med det förgångna, beslutade att samtliga offentliganställda skulle lämna in handlingar som visade att de inte deltagit i säkerhetspolisens arbete under de kommunistiska decennierna. Framför allt var detta ett instrument som användes för att komma åt politiska motståndare. Fyra dagar innan lagen skulle träda i kraft beslutade emellertid Polens författningsdomstol att den stred mot grundlagen. Sammantaget tilltog den politiska konfrontationen i Polen åren efter 2005. Den interna kritiken mot regeringen var stark och nyval hölls under 2007, då den mer mittorienterade »Medborgarplattformen« (PO) under ledning av Donald Tusk tog över. Omdömet för Polens demokratiska styrförmåga sänktes emellertid av *Freedom House*, eftersom den tidigare regeringskoalitionen missbrukat statsmakten för att söka förgöra politiska motståndare och koncentrera makt till exekutiven.

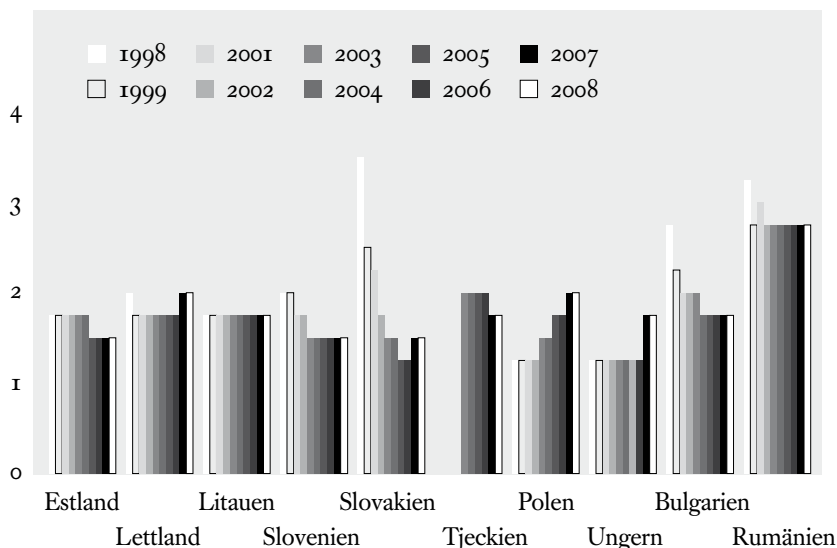
I Slovakien förlorade den allians makten, som under ledning av premiärminister Dzurinda tog landet in i EU. Istället består regeringen sedan 2006 av en koalition sammansatt av ett progressivt socialdemokratiskt parti (SMER), det tidigare stigmatiserade partiet »Rörelsen för ett demokratiskt Slovakien« (HZDS) under ledning av Vladimir Meciar och Slovakiska nationella partiet (SNS). SMER utslöts ur det europeiska socialdemokratiska partiet PSE på grund av samarbetet med nationalisterna. Premiärminister är SMER:s partiledare Robert Fico. Regeringskoalitionen har bland annat fått kritik

för att systematiskt ha gjort politiska utnämningar till administrativa poster. Man har också strävat efter att försöka koncentrera makten hos regeringen och dess kansli. Den demokratiska styrelseförmågan kan därför anses ha sjunkit sedan 2006, enligt *Freedom House*. Samtidigt bör det framhållas att valet 2006 innebar en vändpunkt i slovakisk politik, såtillvida att socioekonomiska frågor kom att stå i fokus, istället för nationalistiska (Haughton och Rybár 2008).

Rumänien skakades kort efter EU-inträdet av en politisk maktkamp mellan president och parlament. I april 2007 sökte en allians i parlamentet, omfattande två tredjedelar av ledamöterna, att avsätta presidenten Traian Basescu genom att ställa honom inför riksrett. Basescu tog då frågan till en folkomröstning, där två tredjedelar istället röstade för att återinsätta honom, vilket också skedde. Försök att koncentrera makten till exekutiven har förekommit och reformprocesserna är ofta långdragna och ineffektiva. Rumäniens demokratibetyg har därför sänkts av *Freedom House* i såväl 2007 och 2008 års rapporter.

Trots att Bulgarien dragits med problem när det gäller korrup­tion och rättssäkerhet som ännu inte lösts, har landet inte skakats av politiskt utmanande kriser sedan EU-inträdet (med reservation för de våldsamma protester mot regeringen som ägde rum i Sofia i januari 2009). Tvärtom kan det förvåna hur konstitutionellt förankrad Bulgariens demokrati har varit, trots de mycket allvarliga prövningar som följde i spåren av den ekonomiska kollapsen 1997.

Den demokratiska utvecklingen i konstitutionell mening har varit mest stabil i de tre baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen samt i Slovenien. Dessa länder har inte upplevt några mer omfattande politiska kriser eller utmaningar av de slag som förekommit i andra öst- och centraleuropeiska länder. Kravallerna i samband med avlägsnandet av Bronssoldaten i Tallinn berörde visserligen förmågan att styra, men handlade främst om förhållandet mellan de olika etniska grupperna i Estland.



FIGUR 4.2 Hur fungerar val och valprocedurer? Skala 1–7 (1 = bäst och 7 = sämst).

Källa: Freedom House, Nations in Transit (uppgifter från Tjeckien saknas 1998–2002).

VAL OCH VALPROCEDURER

Den kanske mest grundläggande institutionen av dem alla i en demokrati är valen. I vad mån har dessa sedan utvidgningen 2004 fortsatt att vara fria och rättvisa? Ett övergripande intryck är att valen fortsätter att fungera relativt väl i de nya medlemsstaterna. I 2008 års bedömning gav *Freedom House* ett förhållandevis gott betyg åt alla de nya medlemsstaterna, med undantag för Rumänien (figur 4.2). Det kan tolkas som att de öst- och centraleuropeiska länderna är stabila valdemokratier, även om vissa problem förekommer.

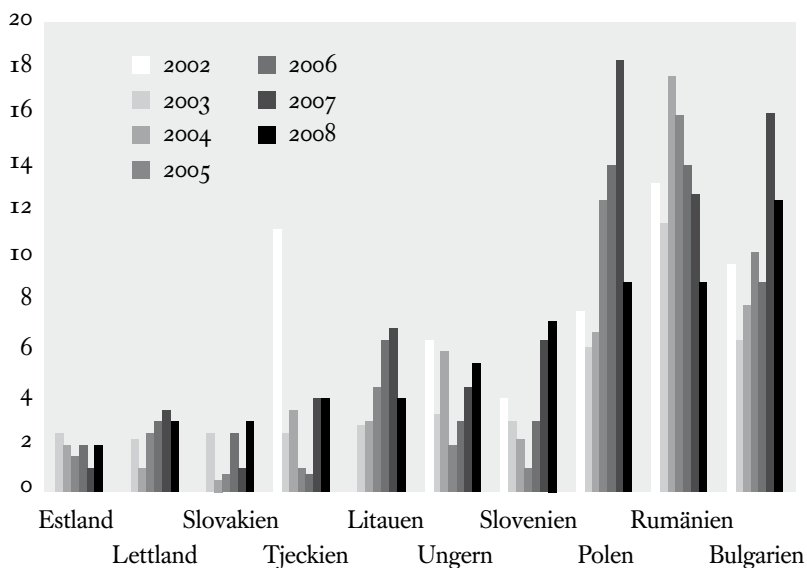
Om vi övergår från generella intryck till analyser av de enskilda medlemsstaterna, finner vi att två av de tidigare osedvanligt stabila länderna – Ungern och Polen – sedan ett par år nedgraderats med avseende på hur väl val och valprocedurer fungerar. I Polens fall inleddes försämringen 2004 och i Ungern 2006. De ligger fortfarande

bra till, men den tidigare mycket positiva bedömningen av valen har ersatts av en något mer reserverad hållning. Förändringar i bedömningen kan ha flera orsaker. I Ungerns fall betraktades valkampanjen till parlamentet 2006 som smutsig, med ömsesidiga anklagelser om valfusk från höger och vänster. Sittande regering ljög om ekonomin för att vinna valet och senare samma år ifrågasattes valresultatet av oppositionen som manade till gatudemonstrationer. I Polens fall handlade det istället om lågt valdeltagande i Europaparlamentsvalet 2004 (20,9 procent) i kombination med oklara budskap om tidpunkten för nationella val.

För två av länderna, Estland och Slovenien, visar utvecklingen över tid inte på några tydliga bakslag. Dessa båda länder är också i övrigt, som vi ska se, oftast »bäst i klassen«. I Slovakiens fall skedde stora framsteg efter Vladimir Meciers valförlust 1998. I övrigt ägde endast smärre förändringar rum. Rapporter om valfusk i de nya medlemsstaterna förekommer sällan och valresultaten respekteras av förlorarna. I bland annat i lokalvalen i Bulgarien och Lettland, har det vid något tillfälle rapporterats om misstänkt valfusk i form av röstköp.

PRESSFRIHET

En central förutsättning för demokratiska val är pressfrihet. Sedan 2002 sammanställer organisationen Reportrar utan gränser ett index över pressfriheten i världens länder. Övergrepp mot journalister, åtal, eftersökande av källor, men också ägarkoncentration, är sådant som ger avtryck i mätningarna. Som framgår av figur 4.3 ligger samtliga nya medlemsstater förhållandevis bra till. Estland och Lettland uppvisar den högsta och mest stabila pressfriheten över tid, Bulgarien och Rumänien den sämsta. Utvecklingen efter inträdet i EU har varken varit entydigt positiv eller negativ, om man betraktar de öst- och centraleuropeiska staterna som grupp.



FIGUR 4.3 Pressfrihetens utveckling 2002–2008. Skala 0–100 (0 = bäst och 100 = sämst).

Källa: Reportrar utan gränser, index över pressfriheten i världen.

PARTISYSTEM

Partisystemen i de öst- och centraleuropeiska länderna har sedan det tidiga 1990-talet genomgått betydande förändringar. EU har spelat viss roll i dessa skiftningar, såväl före som efter dessa länders anslutning till EU (Vachudova 2008). Den spännvidd i partisystemen som etablerades under de första demokratiska åren på 1990-talet, förändrades snabbt när EU-medlemskapet började utvecklas till en möjlighet och förhandlingar inleddes. Flertalet partier rörde sig då mot en position i partisystemet som var liberal, EU-vänlig och ganska kosmopolitisk. Positionerna i de nationella partisystemen av mer traditionellt, nationalistiskt och EU-skeptiskt slag övergavs i stor utsträckning under denna fas. När väl medlemskapet i princip var säkrat några år innan anslutningen, börjar dessa övergivna politiska positioner återigen intas av nya politiska partier som såg

möjligheter att vinna väljare. Därmed ökade återigen spännvidden i de politiska systemen, vilket slog igenom med full kraft i samband med eller strax efter inträdet i EU. Ett genomgående mönster är framväxten av och framgångarna för EU-skeptiska och traditionella nationalistiska partier. Undantaget är Tjeckien, vars största liberala parti ODS varit EU-skeptiskt under hela sin existens.

Radikalnationalism, chauvinism och inte minst populism är beteckningar som ofta används för att beskriva de nya partier som trätt in på arenan. Begreppet postagrar populism har myntats för att ringa in den typ av partier som blivit vanliga efter anslutningen (Buzalka 2008). Begreppet står för en kombination av nostalgisk längtan tillbaka till det rurala, »ursprungliga«, parat med religiösa övertoner. Ett uttryck för denna post-agrara populism är partiet »Lag och rättvisa« i Polen. Vissa forskare förklarar framgången för partier som dessa med avsaknaden av en »medborglig kultur« och »civilisatorisk kompetens« (Sztompka 1994). Man ifrågasätter styrkan i den tredje aspekten av demokratisk konsolidering, den attitydmässiga.

Det finns emellertid anledning att fråga sig om framväxten av post-agrar populism eller nationalistiska partier verkligen utgör ett demokratiproblem. Flera av de radikalnationalistiska partierna har även de modifierat sin retorik och framtoning. Tiden fram till anslutningen var en period av samling och samförstånd för att mobilisera på elitnivå, men också en period som präglades av svårigheter att framföra EU-kritiska opinioner och mindre liberala budskap. Den tiden är nu över. Kanske är det politiken som är på väg tillbaka efter det att teknokratin suttit i högsätet (Rupnik 2007)? Den starka polariseringen mellan höger och vänster i Ungern och Tjeckien talar också för en sådan analys. Partierna gör sig till tolkar för en opinion präglad av frustration, besvikelse och missnöje med avståndet till eliterna och den långsamma ekonomiska utvecklingstakten i förhållande till existerande förväntningar, men uttrycker sällan uttalat auktoritära uppfattningar.

Utmärkande för partisystemen i de nya medlemsländerna är deras instabilitet och partiernas svaga förankring ideologiskt. I flera av de nya medlemsstaterna är det vanligt att nya partier bildas inför varje val och ibland vinner valen med följd att de erövrar reger-

ingsmakten. Väljarna identifierar sig inte i grunden med ett politiskt parti och har därmed lätt att lägga sin röst på nya partier när det är dags för val. Ideologiskt svagt förankrade partisystem leder också till kostsamma valkampanjer med starkt förenklade budskap, exempelvis om att korruptionen ska avskaffas eller att landet ska omvandlas på 800 dagar – allt för att locka de rörliga väljarna.

I Bulgarien återvände 2001 den tidigare monarken Simeon Saxe-Coburg från sin exil och startade partiet »Nationella rörelsen Simeon den andre«, som vann valet två månader senare. I Lettland segrade det nybildade partiet »Nya Tider« under ledning av tidigare riksbankschefen Einars Repse i valet 2002. I Estland lyckades »Res Publica« bli regeringsbildare 2003, också det ett nytt parti. Simeonpartiet i Bulgarien är idag fortfarande en del av regeringskoalitionen, men har förlorat en stor del av opinionsstödet. Istället spås ännu ett nytt parti, förkortat GERB, segra i valen 2009. Medan nya partier har skapat instabilitet och breda koalitioner i de baltiska länderna och i Bulgarien, har de mer stabila höger-vänstersystemen i Ungern och Tjeckien lett till problem av ett annat slag, i form av starka låsningar, bitterhet och polarisering på elitnivå.

Minoriteter och mänskliga rättigheter

Att respektera personer av annan etnisk bakgrund, av annan kön eller med annan sexuell läggning utgör en central del av hur människor förväntas uppträda i en konsoliderad demokrati. Sådan respekt uttrycker i praktiken det demokratin stipulerar i teorin: alla människors lika värde. I Köpenhamnskriterierna pekas respekten för minoriteter och deras rättigheter särskilt ut. Samtidigt vet vi att tolerans ofta är betingad av att själv känna sig trygg ekonomiskt och socialt. I de nya medlemsländerna är livssituationen fortfarande osäker. Många kämpar för sin ekonomiska överlevnad och för att skapa sig en plattform i de nya samhällen som växt fram. Därför kan vi förvänta oss att toleransen för det som betraktas som avvikande i någon mening fortfarande kan vara låg på sina håll.

I strävan efter att skapa likvärdiga förhållanden, bekämpa diskriminering och säkra rättigheterna för olika typer av utsatta grupper, har EU:s lagstiftning mot diskriminering varit ett första, mycket viktigt, steg. Antidiskrimineringslagstiftningen, som förbjuder diskriminering på grund av etnisk bakgrund, kön, ålder, sexuell läggning eller religiös tillhörighet, har införlivats i de nya medlemsstaterna. Det är emellertid helt tydligt att diskriminering fortfarande förekommer. Ett visst undantag utgörs av Slovenien, där situationen i fråga om mänskliga rättigheter och minoriteter bedöms som god. De största etniska minoriteterna i Slovenien – ungrarna, italienarna och romerna – har rättigheter som skyddas i grundlagen och erhåller viss politisk representation.

Några av de nya medlemsstaterna är förhållandevis etniskt homogena, framför allt Polen (97 procent polacker), Ungern (92 procent ungrare), Tjeckien (90 procent tjecker) och Rumänien (90 procent rumäner). Större minoritetsgrupper, vid sidan av romerna, finns i Rumänien (ungrare 7 procent), Bulgarien (turkar 9 procent), Slovakien (ungrare 10 procent), Estland (ryssar 26 procent) och Lettland (ryssar 30 procent) (CIA 2008). Litauen, Slovenien, Tjeckien och Ungern rymmer också minoriteter, men inte i samma omfattning.

I Estland och Lettland saknar fortfarande många rysktalande (ryssar, ukrainare och vitryssar) rösträtt, genom att medborgarskap vid självständigheten automatiskt gavs bara till dem som varit medborgare i republikerna innan 1940 och deras efterkommande. För de som immigrerade till Estland och Lettland efter andra världskrigets slut, vilket gäller många av Baltikumryssarna, krävs ett språktest och en lojalitetsförklaring för att erhålla medborgarskap. Lagstiftningen har efterhand mjukats upp, så tillvida att barn födda i Estland eller Lettland efter 1991 till immigranter som anlände efter andra världskriget blir medborgare ifall föräldrarna uttrycker en önskan om det. Cirka 120 000 av Estlands ungefär 400 000 rysktalande är ryska medborgare, medan 100 000 är statslösa. I Lettland är ungefär hälften av de 650 000 rysktalande idag lettiska medborgare. I Estland är icke-medborgare berättigade att rösta i lokalvalen, men inte i Lettland. Huruvida avsaknaden av medborgarskap har effekt på social och

ekonomisk diskriminering är det svårt att dra bestämda slutsatser om. Enligt en inflytelserik landgenomgång förekommer inte någon systematisk diskriminering av den rysktalande minoriteten i Estland (Polity IV 2008). I samband med flyttningen av krigsmonumentet Bronssoldaten i Tallinn i april 2007 utbröt dock allvarliga kravaller, där i synnerhet unga ryssar protesterade och en person dödades. Det ledde till mejlbombning av estniska ministerier från rysk sida och till belägring av Estlands ambassad i Moskva, där banderoller beskrev Estland som en fasciststat. Konflikten om Bronssoldaten, liksom bråken kring ett krigsmonument i Lihula 2004, handlar i hög utsträckning om en kamp kring hur historien ska tolkas – i synnerhet om huruvida Sovjets agerande under andra världskriget innebar att Estland ofrivilligt annekterades eller befriades. »Historien är fortfarande ett semantiskt slagfält som tydligt splittrar den estniska befolkningen enligt etniska skiljelinjer.« (Brüggemann och Kasekamp 2008, s. 429.)

I det följande koncentrerar vi oss på två särskilda problemområden: romernas situation och homo-, bi- och transsexuellas (HBT-personers) rättigheter.

Den romska minoriteten är utan tvekan den mest utsatta av alla minoritetsgrupper i Europa idag. Efter kommunismens fall ökade trakasserierna och diskrimineringen av romer i de nya medlemsländerna. Genomgående diskrimineras de på arbetsmarknaden och när det gäller skolgång, sjukvård, bostäder och social omsorg. Romerna lever ofta i särskilda byar och områden, avskilda från andra befolkningsgrupper, där levnadsstandarden är mycket låg och arbetslösheten skyhögt. Attityder gentemot romer i de länder där de lever är påtagligt negativa bland den övriga befolkningen. I Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern fortsätter romernas svåra situation och den behandling de utsätts för att vara ett stort och bestående problem också efter EU-anslutningen. Slovakien, Ungern och Tjeckien har dock under ett antal år bedrivit ett alltmer seriöst arbete för att öka integrationen av romer, men i Bulgarien och Rumänien är den politiska viljan inte lika tydlig (Utrikesdepartementet 2007/2008).

I Bulgarien uppgår andelen romer till cirka sex procent av landets befolkning och i Rumänien till mellan åtta och elva procent av befolkningen. Deras livssituation och möjligheter är mycket dåliga. I Bulgarien till exempel uppnår endast fem procent pensionsålder, i jämförelse med 35 procent av majoritetsbefolkningen. Drygt 30 procent av de romska barnen hoppar av skolan i förtid och bara en procent går i skolan efter 16 års ålder. Regeringen och myndigheterna har påbörjat strategier för ökad integration, men det går långsamt och efter inträdet i EU 2007 ser en viss stagnation ut att ha inträtt.

Även i Slovakien är situationen mycket svår för romerna, som utgör ungefär sju procent av befolkningen. De diskrimineras öppet och lever vid sidan av det övriga samhället. I Slovakien har dock uppmärksamheten från medierna och från ledande politiskt håll tilltagit under de senaste åren. I parlamentet finns ett utskott för mänskliga rättigheter, en särskild kommitté för romernas frågor, liksom en kommissionär som är särskilt utsedd att arbeta med romernas situation. Till sin hjälp har kommissionären ett stort antal lokala assistenter och de initiativ som tas ska utformas i samråd med romerna själva. Inom de regionala domstolarna finns sedan 2006 assistenter för att kunna kommunicera bättre med romerna. I Slovakien är romerna också mer politiskt organiserade, såttillvida att det finns ett större antal partier och organisationer.

I Ungern utgör romer den största minoritetsgruppen, omfattades fem till sex procent av befolkningen. Liksom i Slovakien finns ett utskott i parlamentet som arbetar med mänskliga rättigheter och minoriteter och en minoritetsombudsman har inrättats. Ungern har ett system på lokal nivå med politisk representation för minoriteter, inklusive romerna. Den politiska viljan att ta problemet med romernas segregation på allvar har ökat och det görs försök att bryta den starka segregationen i skolorna. Men framgångarna är högst begränsade. FN och svenska UD bedömer romernas situation i Ungern som allvarlig. Mycket hög arbetslöshet, bristande skolgång, dålig tillgång till sjukvård och undermåliga bostäder är vanliga problem.

Tjeckien har ett relativt gott anseende när det gäller mänskliga rättigheter, utom för den romska minoriteten i landet. Problemen

är desamma som i de andra länderna med stor romsk minoritet. Liksom i Slovakien och Ungern förefaller myndigheter och politiska institutioner i Tjeckien att arbeta för att finna vägar att tackla situationen, men utan betydande resultat.

Sexuell läggning är fortfarande i flera av de nya medlemsländerna en grund för diskriminering i arbetslivet och på andra håll i samhället. I Polen, Lettland, Litauen, Rumänien, Bulgarien och till viss del Estland är situationen svår för homosexuella. I Rumänien avkriminaliserades homosexualitet först 2001 och i Bulgarien kunde så sent som 2004 en parlamentsledamot öppet uttala att homosexualitet är en perversion. I Polen, Lettland och Litauen finns attityder bland befolkningen som starkt fördömer homosexualitet, även i dessa länder i kombination med att vissa ledande politiker öppet understödjer sådan intolerans. År 1999 ansåg 60 procent i Polen, 77 procent i Lettland och 78 procent i Litauen att homosexualitet aldrig var försvarbart (World Values Survey 1999).

Polen är ett av de nya medlemsländer där trakasserier och förtryck mot homosexuella sker allra mest öppet. År 2007 kritiserade Europaparlamentet i en resolution den statligt sanktionerade homofobin i Polen och Europarådet har kritiserat Polens politik gentemot HBT-personer. Stoppandet av Prideparaden i Warszawa 2005, på order av Lech Kaczyński, som då var borgmästare och senare president, gjorde att Polen fälldes i Europadomstolen 2007. Katolska kyrkans inflytande över dessa attityder är stort, men samtidigt sker förändringar bland de yngre generationerna. Även i Litauen, ett annat katolskt land, är det folkliga motståndet mot homosexualitet stort. År 2005 avslog huvudstaden Vilnius en ansökan om en HBT-manifestation. Samtidigt finns här också försiktiga signaler under de senaste åren om ett ökande intresse från politiskt håll att arbeta seriöst för HBT-personers rättigheter (Utrikesdepartementet 2007). I Estland och Lettland, som inte är starkt katolska länder, ordnas sedan 2004 respektive 2005 Prideparader. Det har dock förekommit i båda länder att dessa parader har angripits.

Tre av de nya medlemsstaterna – Slovenien (2005), Tjeckien (2006) och Ungern (2007) – har sedan anslutningen antagit lagstift-

ning som möjliggör registrerat partnerskap. Sloveniens lagstiftning innebär en något svagare form av skydd, men i Tjeckien och Ungern likställs homosexuella par med heterosexuella när det gäller äganderätt och arvsrätt. Däremot får inte homosexuella par adoptera barn. I Ungern har dessa inte heller rätt till fertilitetsbehandling. I såväl Slovenien som Tjeckien sammanfaller denna lagstiftning med en befolkning som är relativt sett mer tolerant mot homosexualitet. I Ungern, däremot, ansåg hela 88 procent år 1999 att homosexualitet aldrig var försvarbart, vilket gör Ungerns befolkning till den mest intoleranta.

VÄRDERINGAR OCH OPINION

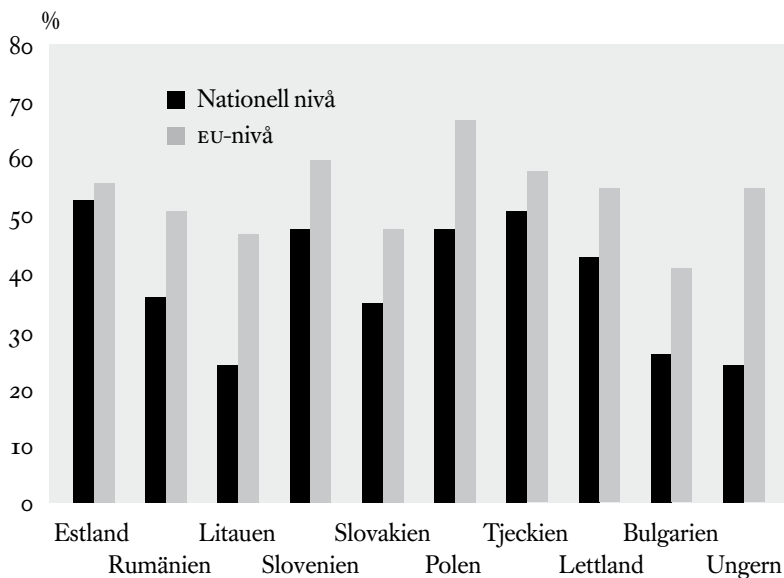
Den tredje dimensionen av demokratisk konsolidering tar sikte på om det finns en demokratisk politisk kultur bland befolkningen. Ett alltför svagt stöd för demokratin i befolkningen kan göra det politiska systemet sårbart för auktoritära utmaningar. Begreppet politisk kultur betecknar den samlade bild av grundläggande förhållningsätt och värderingar som ett land uppvisar. Data om politisk kultur samlas vanligen in genom survey-undersökningar och i det följande utgår vi framför allt från den världsomspännande undersökningen *World Values Survey* och EU-kommissionens opinionsundersökningsorgan *Eurobarometer*.

Stöd för demokrati delas vanligen upp i allmänt och specifikt stöd. Medan ett allmänt stöd avser stöd för demokrati som princip och styrelseskick, handlar specifikt stöd om förtroendet för konkreta politiska och samhällseliga institutioner.

Det allmänna stödet för demokrati i de nya medlemsstaterna ligger på betydligt lägre nivå än i de gamla medlemsstaterna. I tre av de tio länderna var det färre än 50 procent som 2004–2005 ansåg att demokrati är att föredra framför andra styrelseskick (Linde 2007). Dessa var Slovakien (47 procent), Polen (37 procent) och Estland (44 procent). För de övriga öst- och centraleuropeiska staterna varierade stödet mellan 50 och 65 procent. Som jämförelse kan nämnas att det allmänna stödet för demokratin endast var 25 procent i Ryssland, medan det inom EU15 låg på mellan 65 och 93 procent.

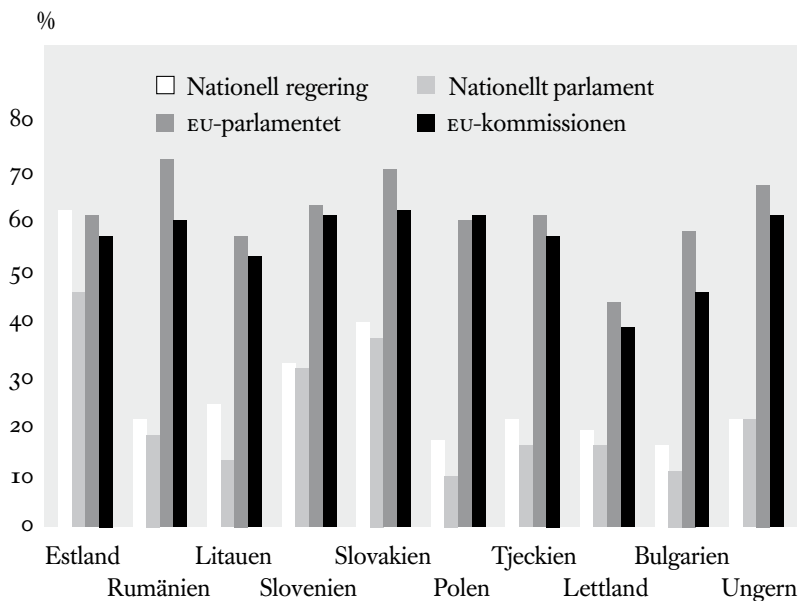
Siffrorna är intressanta, men inte lätta att tolka, då exempelvis Estland i de flesta avseenden är mer demokratiskt välfungerande än många andra nya medlemsländer.

Medborgarna i samtliga de nya medlemsstaterna gör bedömningen att demokratin fungerar bättre på EU-nivå än på nationell nivå (figur 4.4). Esternas bedömning av den inhemska nivån och EU-nivån är den mest samstämmiga och esterna är också mest nöjda med sin nationella demokrati. Stora skillnader finns mellan polackernas tillfredsställelse med den nationella demokratin och demokratin på EU-nivå, liksom i bulgarernas, ungrarnas samt litauernas bedömningar. Medan 58 procent är nöjda med den nationella demokratin i EU27, är genomsnittet 39 procent i de öst- och centraleuropeiska länderna (ovägt medelvärde). Detta kan jämföras med exempelvis



FIGUR 4.4 Hur fungerar demokratin på nationell nivå och på EU-nivå? Andel som uttrycker att de är nöjda eller mycket nöjda (procent).

Källa: Eurobarometer, december 2007.



FIGUR 4.5 Andel som har förtroende för politiska institutioner på nationell- och EU-nivå (procent).

Källa: Eurobarometer, december 2007.

Sverige och Nederländerna, där 80 procent är tillfredsställda med den nationella demokratin, medan medborgarna är mindre nöjda med demokratin på EU-nivå.

Om vi övergår till frågan om specifikt stöd för politiska och samhällseliga institutioner, har medborgarna i de nya medlemsstaterna genomgående högre förtroende för EU:s institutioner än för nationella institutioner, vilket ligger väl i linje med att demokratin anses fungera bättre inom EU än nationellt.

Regering och parlament utgör de mest centrala politiska institutionerna i en demokrati. I många av de nya medlemsstaterna är förtroendet för dessa institutioner lågt eller mycket lågt (figur 4.5). Estland skiljer återigen ut sig, då en majoritet av landets befolkning säger sig ha förtroende för regeringen (62 procent) och nästan

en majoritet (46 procent) för parlamentet. Omvänt har endast en mycket liten minoritet förtroende för dessa politiska institutioner i Bulgarien, Polen och Lettland. Genomsnittet för EU27 när det avser förtroende för de nationella regeringarna är 34 procent och för de nationella parlamenten 35 procent. Det rakt motsatta förhållandet gäller i förtroendet för EU:s institutioner, där de öst- och centraleuropeiska staterna uppvisar en högre nivå än EU som helhet. Det förefaller som att EU:s institutioner har kunnat skapa det specifika stöd hos medborgarna i de nya medlemsstaterna som de nationella institutionerna i så hög grad misslyckats med.

Politiska partier är centrala aktörer i demokratin. Men i de öst- och centraleuropeiska medlemsländerna åtnjuter de bara svagt förtroende (Eurobarometer december 2007). I Estland, där förtroendet är som högst, är det inte mer än 22 procent som har förtroende för de politiska partierna. I grannländerna Lettland och Litauen hyser bara 7 procent förtroende för partier, medan hela 88 respektive 86 procent misstror partier.

Samma mönster framträder i undersökningar av stödet för de nationella rättsväsendena och EG-domstolen (Eurobarometer december 2007). I samtliga öst- och centraleuropeiska medlemsländer utom Estland är förtroendet för EG-domstolen högre än för det inhemska rättsväsendet. I Bulgarien anser sig bara tolv procent hysa förtroende för det nationella rättsväsendet, medan 70 procent misstror detsamma.

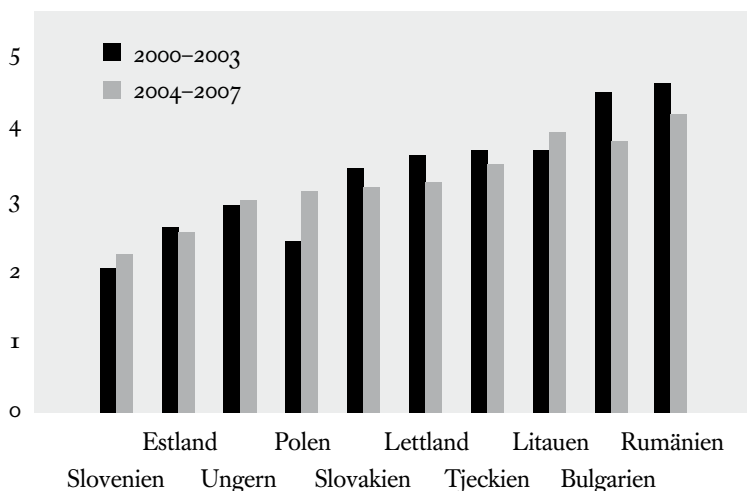
Korruptionsbekämpning

Korruption i ett politiskt system urholkar förtroendet för demokratin och för staten som förmedlare av välfärd och tjänster. I förhandlingarna om medlemskap i EU framhöll kommissionen upprepade gånger att flertalet av kandidatländerna måste ta krafttag mot korruptionen. Såväl inför som efter utvidgningen har stora ansträngningar gjorts för att komma till rätta med korruption i de öst- och centraleuropeiska staterna, men problemet kvarstår, framför allt i vissa länder.

Korruption kan ta sig flera olika former. Dels förekommer administrativ korruption, när tjänstemän som poliser, läkare, lärare, revisorer och andra tar emot mutor för att göra ett bättre jobb, se mellan fingrarna, snabba på en registreringsprocess, ge bättre betyg eller bättre behandling. Därtill förekommer politisk korruption, som kan bestå av att politiker och tjänstemän berikar sig själva och sina partier med offentliga medel eller att statens institutioner »fångas in« av ekonomiska särintressen som köper sig inflytande eller representation.

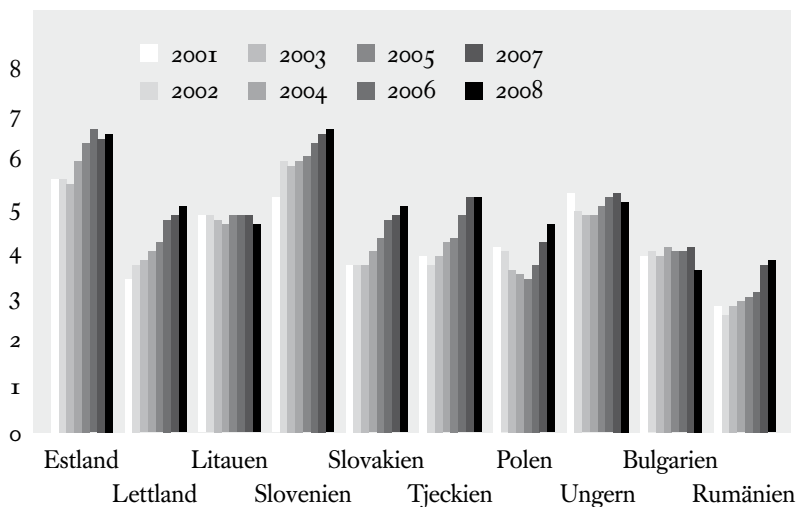
Orsakerna till administrativ och politisk korruption skiljer sig sannolikt åt. Att poliser, tulltjänstemän och professorer tar emot »gåvor« kan delvis botten i dåliga löner. Men den korrupta politiska kultur som i vissa stater blivit svårföränderlig har förmodligen andra orsaker. Bristande normsystem, kvarlevande nätverk från kommunisttiden, bristande professionell kåranda eller avsaknad av politisk konkurrens är några möjliga förklaringar (Grzymala-Busse 2007, Milanovic et al. 2008).

Hur har då korruptionen utvecklats i de nya medlemsländerna



FIGUR 4.6 Korruptionsnivå 2000–2007.

Källa: Freedom House, Nations in Transit. Skala 1–7 (1 = bäst, 7 = sämst).



FIGUR 4.7 Uppfattad korruptionsnivå 2001–2008.

Källa: Transparency International, Corruption Perception Index. Skala 1–10 (1 = mest korrupt, 10 = minst korrupt).

efter anslutningen? Vi redovisar de två vanligaste korruptionsmätningarna när det gäller de öst- och centraleuropeiska länderna. I båda dessa undersökningar är korruption brett definierat och omfattar såväl administrativ som politisk korruption. I båda fallen rör det sig om bedömningar av korruption av experter och medborgare, snarare än direkta mått på korruption. Slutsatserna skiljer sig inte mycket åt över tid. Medan de siffror som *Freedom House* presenterar visar att korruptionen ligger på en i stort sett oförändrad nivå (figur 4.6), kan de siffror som presenteras av *Transparency International* tolkas som att en viss förbättring skett över tid (figur 4.7).

Två av de nya medlemsstaterna, Estland och Slovenien, klassificerades tidigt som förhållandevis icke-korrupta i dessa mätningar. Båda länderna har också i demokratiskt och ekonomiskt hänseende varit starkt reforminriktade. Även i det index över graden av rättsstat som används av Världsbanken utmärker sig Estland och Slove-

nien genom att rankas högst bland samtliga 27 postkommunistiska länder. I fråga om såväl kontroll av korruption som förekomsten av en rättsstat visar i synnerhet Estland en positiv utveckling över tid i detta index (Kaufmann et al. 2008). Deras motpoler har varit och är fortfarande, Rumänien och Bulgarien, där både administrativ och politisk korruption har varit vanligt förekommande. Lettland har haft en hög grad av exploatering av staten, vilket skulle kunna bidra till att kasta visst ljus över det låga förtroendet för regering och parlament i Lettland. Det kom tydligt till uttryck i protesterna och regeringens avgång i februari 2009. I och med pressen under EU-anslutningen infördes emellertid vissa övervakande institutioner, som en oberoende antikorrupsionsmyndighet. Det stora frågetecknet inför framtiden är dock utvecklingen i Bulgarien. I den mätning som *Transparency International* gör får Bulgarien sämre betyg för 2008 än för 2007. Det var 2008 som strukturfondsmedlen från EU började flyta in i landet. I Världsbankens index faller Bulgarien också tillbaka under 2007. För Rumäniens del däremot verkar utvecklingen inte ha gått åt samma negativa håll, även om det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser.

I det följande går vi närmare in på vad som hänt i fyra av dessa länder efter anslutningen, länder som brottats med stora korrupsionsproblem: Lettland, Slovakien, Rumänien och Bulgarien (Global Corruption Report 2008).

LETTLAND

Lettland har dragits med korrupsionsproblem sedan 1990-talets mitt. Framför allt har det handlat om en partipolitisering av staten och ett infångande av statens institutioner. Mäktiga finansintressen har haft alltför stort och oreglerat inflytande över de politiska institutionerna. Forskning visar att företag verksamma i Lettland gynnas i sin verksamhet om de ekonomiskt stödjer ett vinnande parti (Dombrovsky 2008). Lettland tillsammans med Bulgarien är de enda av de nya medlemsstaterna som inte har någon statlig finansiering av politiska partier. Sponsringen av partier har man på

senare år försökt reglera med viss lagstiftning, men anklagelser om överträdelse är vanligt förekommande. Valkampanjerna är bland de dyraste i Europa, trots att Lettland är ett land med enbart 2,3 miljoner invånare. Det har varit svårt att etablera oberoende antikorrupsionsmyndigheter och kring den som slutligen sjösattes har det blåst rejält. Politiska krafter har vid ett flertal tillfällen försökt avsätta direktören. I november 2006 avskaffade parlamentet det särskilda antikorrupsionsutskottet som före nedläggningen undersökte överträdelse vad gällde partifinansiering och anklagelser om röstköp. Utskottet tillkom efter 2002-års val, där det segrande partiet »Nya tider« slogs starkt för antikorrupsionsbekämpning. I februari 2007 beslutade de ledande partierna, med Folkpartiet i spetsen, att avskaffa alla tak för vad partier får spendera i valkampanjer. Detta mot bakgrund av anklagelser om att Folkpartiet i valet 2006 överskridit gränsen för vad man får spendera och enligt tidigare lagstiftning skulle behöva betala tillbaka pengar till statskassan. Lagändringen mötte hård kritik från *Transparency International*, som har hävdade att det kommer att stärka partiernas redan osunda beroende av ekonomiska intressen. Samtidigt pågår ett reellt lagstiftningsarbete i Lettland för att skapa ett mer stringent regelverk kring finansiering och särintressenas inflytande. År 2007 levererade antikorrupsionsmyndigheten ett förslag om att reglera lobbying och dess olika former. År 2007 tillsatte också parlamentet en arbetsgrupp för att arbeta med lagstiftning om partifinansiering, bland annat lagstiftning om statlig finansiering och förbud mot politisk reklam i tv och radio.

Arresteringen i mars 2007 av en av Lettlands främsta »oligarker« – finansmannen, borgmästaren och premiärministerkandidaten Aivars Lembergs – var uppseendeväckande. Det visade att antikorrupsionsmyndigheten och rättsväsendet förmår slå sig igenom de nätverk av politiska och ekonomiska förbindelser som före anslutningen till EU varit i stort sett oåtkomliga. Lembergs, som också äger en av Lettlands största dagstidningar, har anklagats för illegal partifinansiering, mutbrott, penningtvätt och trolöshet mot huvudman. Bland annat framkom uppgifter om att han i praktiken »köpt« det socialdemokratiska partiet. I utbyte mot att partiet intog vissa

ståndpunkter när det gällde privatisering och regeringens sammansättning, skulle Lembergs stödja partiet både ekonomiskt och genom god publicitet i den dagstidning han äger, *Neatkariga Riga Avize*. Lembergs har eventuellt också sponsrat – mutat – flera dusin parlamentariker. Lembergs har delvis frikänts på vissa punkter, men processen visar att korruptionsbekämpningen vunnit mark. Den slutna lettiska politiska kulturen har skakats om. Enbart det faktum att Lembergs kunde ställas inför rätta visar att viljan är avsevärt starkare i Lettland nu än innan anslutningen att åstadkomma förändring.

SLOVAKIEN

I likhet med Lettland har Slovakien varit drabbat av en exploatering av staten. Här är det framför allt nepotistiska tendenser, traditioner av stark familjeloyalitet och regionala band, som ställer till problem. Slovakien har sedan valet 2006 en regering som jämte SMER består av delvis populistiska och nationalistiska partier. I november 2006 framkom att regeringskoalitionen utökade statsadministrationen med 300 tjänster, som gått till politiskt lojala personer eller släktingar. I samma anda gjorde Slovakien 2006 ett tillägg till lagstiftningen om offentliga tjänster, som gör det lättare att tillsätta offentliga tjänster på politiska meriter. Det gäller inte minst verket för offentlig upphandling och antimonopolmyndigheten. Mycket litet har hänt när det gäller att genomföra lagstiftning avsedd att skydda allmänhetens intressen. Även när det gäller rättsväsendet strävar politiska krafter efter att begränsa dess manöverutrymme. Under den tidigare liberala regeringen Dzurinda etablerades en specialdomstol och ett speciellt åklagarämbete med jurisdiktion över hela landet. Avsikten var att skapa ett kraftfullt rättsligt instrument som kringgick de familje- och vänskapsband som finns på regional nivå och förhindrar opartisk rättskipning. Institutionerna har fungerat väl och haft en drivande kraft i domaren Igor Králik. De ogillades av regeringen Fico. Efter försök 2006 att lägga ned institutionerna beslutade justitieminister Harabin, efter protester från organisationer

och privatpersoner, att domstolen blir kvar men med ny ledning. Bedömningen är att domstolen kan komma att bli betydligt mindre kraftfull och politiskt bakbunden. Samtidigt visar reaktionerna på gräsrotsnivå mot regeringen att det finns en växande aktivitet från civilsamhällets sida att sätta press på makthavarna.

RUMÄNIEN

När Rumänien och Bulgarien blev medlemmar av EU var det med särskilda förbehåll, grundade i tvivel om att länderna verkligen hade förutsättningar att följa EU:s principer och regler. Dessa samarbets- och verifikationsmekanismer innebär att man från EU:s sida även efter inträdet i EU år 2007 fortsätter att bevaka utvecklingen på särskilt problematiska områden, framför allt korruptionsbekämpning och rättsväsende. Avtalen har inneburit att EU skjutit till avsevärda medel för fortsatta reformer på dessa områden. Rumänien har en mindre utvecklad tradition av rättsstat än både Lettland och Slovakien och korruptionsproblemen består framför allt i en bristande respekt för konstitution och lagstiftning. Sedan 1999 har försök gjorts att reformera rättsväsendet. På lagstiftningsområdet har framsteg skett både före och efter anslutningen 2007. I juli 2006 antogs en ny lag om politiska partier och kampanjfinansiering, som innebär större tryck på partierna att deklarerera inkomster och utgifter. I maj 2007 antogs vidare en lag om en oberoende antikorrupsionsmyndighet. Striden kring denna myndighet och dess juridiska ställning har varit långdragen. EU-kommissionen påpekar i sin framstegsrapport i juli 2008 att varje steg framåt i Rumänien innebär långa interna politiska debatter, vilket leder till osäkerhet om vad som faktiskt gäller. Motsvarigheten till lagrådet i Sverige hade inte mindre än 92 olika förslag till förändringar när lagstiftningsprocessen kring antikorrupsionsmyndigheten var inne i en intensiv fas och alla syftade till att minska myndighetens oberoende och tilldela den mindre långtgående befogenheter. Liksom i Slovakien bildades dock en opinion på gräsrotsnivå mot sådana inskränkningar och verket blev slutligen en från politiska krafter oberoende myndighet. Samtidigt

har den rumänska senaten tillsyn över myndigheten, vilket minskar dess manöverutrymme. Antikorruptionsmyndigheten representerar dock ett stort steg framåt när det gäller korruptionsbekämpning i Rumänien, liksom den förstärkning av rättsväsendet genom ett högsta juridiskt råd som också blivit verklighet.

BULGARIEN

Fram till anslutningen i januari 2007 var kommissionens bedömning av Bulgariens framsteg när det gällde korruptionsbekämpning mer positiv än den beträffande Rumänien. Under de två år som har gått har det dock svängt. Rumänien har gjort fortsatta, om än otillräckliga, framsteg, medan Bulgariens situation ser ut att ha förvärrats. Visserligen framhåller kommissionen i sin framstegsrapport från juli 2008 att Bulgarien inrättat flera centrala institutioner (Europeiska kommissionen 2008d). Ett högsta juridiskt råd som ska garantera rättsväsendets oberoende politiskt och övervaka rättsinstanserna har etablerats, liksom en myndighet för nationell säkerhet som ska bekämpa korruption och organiserad brottslighet. Man har stoppat den tullfria försäljningen vid gränserna, som är sårbar för korrupt hantering. Men trots detta bedöms den politiska viljan att bekämpa korruptionen vara alltför svag och genomförandet otillräckligt.

I juli 2008 beslutade kommissionen därför att som följd avbryta utbetalningen av bulgariska strukturfondsmedel. I november 2008 beslutade kommissionen att inte häva detta tillfälliga stopp för utbetalningar. Bulgarien förlorar därmed 220 miljoner euro. Att EU agerar gentemot ett medlemsland på detta sätt är mycket ovanligt. Kommissionen har beklagat dessa beslut, men menar att framstegen varit så små att det vore oansvarigt gentemot EU:s medborgare att fortsätta betala ut skattepengar. Här handlar det om ett agerande med flera mottagare. Kommissionen måste visa medborgarna i övriga medlemsstater att vad som helst inte accepteras. Annars riskerar kommissionen att förlora stöd inför framtida utvidgningar, i första hand till västra Balkan. Bulgariens problem ska framför allt sökas i avsaknaden av en stark politisk vilja att bryta de band som etablerats

mellan politik, rättsväsende och brottslighet. Korruptionen – såväl ekonomisk som politisk – beskrivs ofta som systematisk och paralyserande för hela det bulgariska samhället och staten. Minst 125 beställda mord har begåtts de senaste åren. År 2003 avgick finansminister Milen Velchev efter att han fotograferats tillsammans med Ivan Todorov, en gangsterkung som bedrivit smuggling och droghandel (Todorov mördades 2006). År 2008 avgick också inrikesministern i Bulgarien Rumen Petkov efter anklagelser om förbindelser med organiserade brottslingar. Personer inom medier och rättsväsende som försöker belysa och komma tillrätta med situationen har utsatts för hot, misshandel och i något fall mord. Organisationen *Reportrar utan gränser* skriver i sin årliga rapport att pressfriheten är utsatt för tryck från krafter i Bulgarien på ett sätt som gör att omvärlden bör vara uppmärksam.

Efterlevnad av EU:s lagstiftning

Ett centralt villkor för medlemskap i EU var att de öst- och centraleuropeiska länderna hade antagit EU:s samlade regelverk (*acquis communitaire*) vid tidpunkten för inträdet. Merparten av medlemskapsförhandlingarna handlade därför om det sätt på vilket kandidatländerna anpassade nationell lagstiftning till EU:s regelverk. Samtidigt fanns det en oro för att EU-anpassningen utgjort en form av »Potemkinharmonisering« – ett spel för gallerierna, utan den nödvändiga viljan och kapaciteten att följa dessa regler i praktiken (Schimmelfennig och Sedelmeier 2005). I de öst- och centraleuropeiska länderna hade både eliter och befolkning djupt förankrade historiska erfarenheter av dubbel bokföring – att säga en sak, men göra något annat.

Efter fem år av medlemskap för de länder som inträdde i EU 2004 kan vi nu dra preliminära slutsatser om hur det gått. Frågan om efterlevnad har i detta sammanhang två dimensioner. Den första utgörs av den legala införlivningen av EU-regler i nationell lagstiftning. Det är en formell process, som dock kan innebära ett mödosamt arbete

och bli politiskt inflammerad i känsliga frågor. Den andra dimensionen utgörs av tillämpningen av EU:s regelverk »på marknaden« – hur direktiv, förordningar och andra EU-regler omsätts i praktiken. Det är i slutändan den mest centrala innebörden av efterlevnad. Medan det legala införlivandet av EU:s lagstiftning är förhållandevis lätt att övervaka och bedöma, är den praktiska tillämpningen betydligt svårare att få en tydlig bild av.

Tillgänglig forskning och EU-kommissionens övervakningsrapporter ger vid handen att de nya medlemsstaterna har presterat över förväntan vad gäller den legala efterlevnaden, men stött på större problem i den praktiska tillämpningen.

De nya medlemsstaterna tillhör de bästa i klassen vad gäller införlivandet av EU-lagstiftning. I januari 2009 toppades listan över legal efterlevnad av Slovakien och Lettland, och bland de tio främsta länderna i EU var sex från Öst- och Centraleuropa. Skillnaderna är samtidigt små, då alla medlemsländer i dagsläget har införlivat mer än 98 procent av lagstiftningen (Europeiska kommissionen 2009). Men det kan likväl framstå som något av en gåta att de nya medlemsländerna varit så framgångsrika i detta avseende, mot bakgrund av de förväntningar som fanns och den enorma uppgift det innebar att inlemma hela EU:s regelverk i nationell lagstiftning, jämte en i övrigt omfattande reformverksamhet (Toshkov 2008). En orsak kan vara att länderna övat upp en juridisk och administrativ färdighet under anslutningsförhandlingarna som kommer väl till pass även efter inträdet. Det finns samtidigt skillnader, både mellan de nya medlemsstaterna och inom dessa länder, när det gäller enskilda politikområden. Administrativ förmåga framstår generellt som den viktigaste förklaringsfaktorn till skillnader mellan länder, följt av den sittande regeringens EU-vänlighet och ideologiska position. När det gäller skillnader mellan politikområden, framgår att regler som avser den inre marknaden, där de nya medlemsstaterna önskar delta fullt ut, införlivas snabbare och med mindre politisk strid än miljöpolitisk lagstiftning, som är betydligt mer kostsam och krävande för de enskilda staterna.

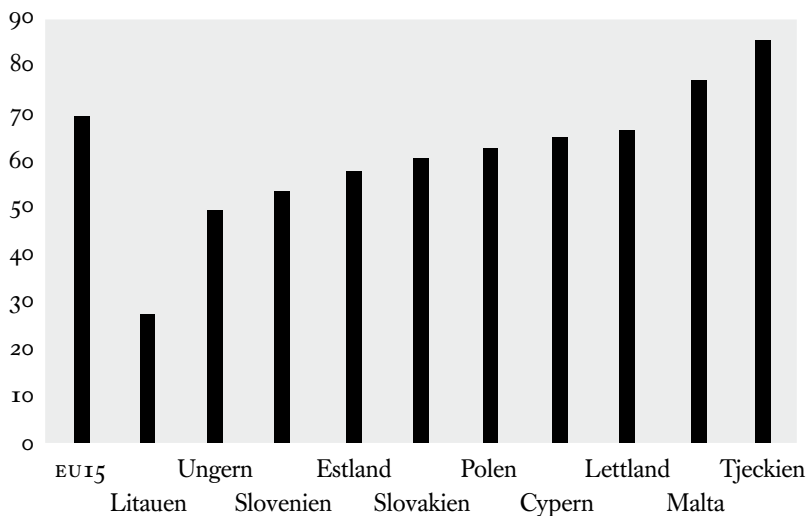
Problemen i de nya medlemsländerna är emellertid betydligt större när det gäller tillämpningen av EU:s regelverk. Detta är dock

varken oväntat eller unikt för de öst- och centraleuropeiska länderna. I en aktuell studie beskrivs de nya medlemsländerna, tillsammans med Italien och Irland, som »ritualister« (Falkner och Treib 2008). Lagstiftningen efterlevs på papper, men inte nödvändigtvis i praktiken. Myndigheterna i de nya medlemsländerna brister i tillämpningen av EU:s regelverk, antingen till följd av otillräckliga administrativa och ekonomiska resurser eller som en konsekvens av svag vilja och bristande engagemang i förvaltningen. Få medborgare använder emellertid den lagstiftning och de procedurer som nu finns för att klaga hos EU-kommissionen eller föra talan mot regeringen i nationella domstolar för bristande tillämpning av EU:s regelverk. Det kan bero på flera faktorer: att många inte känner till vilka rättigheter som finns, att det finns risker förknippade med att öppet driva sin sak och att det civila samhället fortfarande är svagt utvecklat samt saknar traditioner av att utmana överheten.

Frågan om likabehandling är ett exempel på tudelningen mellan legalt införlivande av EU-lagstiftning och den praktiska tillämpningen av densamma. Enligt en studie av den legala efterlevnaden införlivades lagstiftningen, trots omfattande diskussioner, utan några större problem i de fyra länder som undersöktes: Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern (Falkner och Treib 2008). Det visade sig svårt för de kristdemokratiska partierna i Slovakien och Tjeckien att ställa sig bakom hela lagstiftningen om antidiskriminering, men detta vare sig fördröjde processen eller ledde till att viss lagstiftning lämnades utanför. I praktiken är dock situationen en annan. Diskriminering på arbetsmarknaden av kvinnor, homosexuella och minoriteter är ett vanligt problem i många nya medlemsländer. Sexuella trakasserier och svårigheter att få arbete för att man kan bli gravid är vardagsmat på många håll. Romer diskrimineras, inte minst i Bulgarien och Rumänien, såväl på arbetsmarknaden som när det gäller bostäder och tillgång till bra skolor. I flera av de nya medlemsstaterna är i synnerhet konservativa och kristdemokratiska partier öppet kritiska mot homosexuellas rättigheter.

Ett samlat mått på graden av efterlevnad av EU:s regelverk är de överträdelseärenden som EU-kommissionen inleder mot medlems-

staterna för brott mot EG-rätten – antingen till följd av bristande införlivande eller haltande tillämpning. Figur 4.8 visar att de åtta öst- och centraleuropeiska stater som blev medlemmar 2004 klarat sig över förväntan under sina första fyra år i EU. Med undantag för Tjeckien har de alla varit föremål för ett lägre genomsnittligt antal överträdelseärenden per år än de gamla medlemsländerna som grupp. Litauen, Ungern, Slovenien och Estland ligger betydligt under genomsnittet för EU15. En förklaring till detta mönster kan dock vara att överträdelseärenden som mått är bättre på att fånga upp bristande införlivande av EU-regler än problematisk tillämpning av dessa. Medan kommissionen enkelt kan kontrollera att medlemsstaterna införlivat ny EU-lagstiftning i nationell lag, har den större problem att identifiera överträdelser i tillämpningen, där den blir beroende av aktiv medverkan från de drabbade själva.



FIGUR 4.8 Genomsnittligt antal inledda överträdelseärenden per år på grund av bristande införlivning av EU-lagstiftning och tillämpningsproblem.

Källa: Europeiska kommissionen 2008g.

Slutsats: överdriven pessimism

Pessimisternas oro för att anslutningen skulle bli startpunkten för en period av reformtrötthet i de nya medlemsländerna var överdriven. Demokrati, mänskliga rättigheter, korruption och efterlevnad har allmänt inte utvecklats i negativ riktning sedan dessa länders inträden i EU 2004 och 2007. Samtidigt kan man svårligen säga att utvecklingen gått i spikrak positiv riktning. Vissa problem, som korruption, ligger på oförändrat hög nivå, och tillämpning av viss lagstiftning fungerar dåligt. Såväl invävningen i EU-samarbetet som inhemska krafter har bidragit till att den politiska utvecklingen inte fallit tillbaka i de nya medlemsländerna. När kommissionen förlorade villkorspolitiken som sitt främsta instrument för att driva på reformer, förstärktes andra mekanismer för påverkan, som socialisation och normöverföring. Väsentligt för de nya medlemmarna har visat sig vara att leva upp till förväntningarna om hur man bör agera som EU-medlem, när man nu ingår i klubben. Denna »mjuka« form av påverkan är väl så påtaglig som den mer handfasta och hårdföra villkorlighet som utövades under anslutningsprocessen.

Visserligen har det inträffat allvarliga politiska kriser i Ungern, Tjeckien och Rumänien som satt institutioner och procedurer på prov och som visar att detta i högsta grad är stater präglade av starka politiska motsättningar, men också brist på det som kan kallas visioner. Polen valde förvisso en regering med visioner, men dessa innebär att aktivt stödja intolerans och moralisk rensning av samhället samt att hårdfört gå till storms mot det politiska etablissemang sedan 1990. Men i samtliga dessa länder korrigerade systemet sig självt. I Ungern och Tjeckien fördjupades inte problemen och motsättningarna efter 2006, utan en stabilisering skedde. I Polen växte det inhemska motståndet mot Kaczynskiregeringen, vilket ledde till nyval i oktober 2007 och en mittenregering. Partisystemen har breddats i bemärkelsen att EU-skeptiska, ofta nationalistiska, partier kommit in på arenan i flera av länderna, exempelvis Polen, Slovakien och Bulgarien. Det har emellertid inte bidragit till någon permanent politisk kursändring. Efter EU-anslutningen har utrymmet

ökat för öppenhet och pluralism – även om de krafter som då får friare spelrum ibland kan vara motbjudande. I gamla medlemsstater som Österrike och Nederländerna förekommer liknande politiska uttryck. Befolkningen i de nya medlemsstaterna har i varierande grad förtroende för de inhemska samhälleliga institutionerna; lågt förtroende hyser man för regering, parlament och i synnerhet de politiska partierna. Samtidigt är legitimiteten för EU:s institutioner genomgående hög och man anser att demokratin på EU-nivå fungerar bra.

Huruvida situationen vad avser mänskliga rättigheter har förbättrats eller förblivit konstant är svårt att bedöma. Vi drar ändå slutsatsen att en viss försiktig förbättring ägt rum. Romernas situation i Bulgarien, Rumänien, Ungern, Tjeckien och Slovakien är visserligen fortfarande mycket utsatt. Men i Slovakien, Ungern och till viss del i Tjeckien har en institutionell struktur börjat byggas upp, inom parlamentet och på förvaltningsnivå, för att förbättra romernas situation. Homosexuellas situation är fortfarande utsatt i Bulgarien, Rumänien, Polen, Litauen och Lettland. I Polen skedde en faktisk försämring i och med valsegern för PiS 2005. Regeringen Tusk, som tillträdde 2007, för inte samma politik och i Polen finns tecken på att attityderna i yngre generationer långsamt förändras. I Litauen har man från politiskt håll under det senaste året börjat visa tecken på att ta HBT-frågor på större allvar. Men man befinner sig fortfarande långt ifrån Tjeckien, Ungern och Slovenien, där lagstiftning om registrerat partnerskap införts efter anslutningen.

Korruptionen är ett bestående problem i flera av de nya medlemsstaterna, men tycks inte ha förvärrats efter anslutningen. Estland och Slovenien är de nya medlemsstater som är minst drabbade av korruption, Bulgarien och Rumänien de länder som har störst problem. Beroende på vilka källor man använder sig av blir slutsatsen antingen att en svag förbättring ägt rum efter anslutningen eller att korruptionsproblemen består på samma nivå som tidigare. Ett undantag är Bulgarien, som under det senaste året utvecklat mer korruption än tidigare, som en följd av EU:s utbetalning av strukturfondsmedel. De stora strukturfondssatsningar som det fattiga

Bulgarien så väl behöver har delvis ställts in. Rumänien förefaller ha klarat mottagandet av strukturfondsmedlen bättre.

Att införliva och tillämpa EU:s regelverk är en väsentlig del av anpassningsprocessen. De slutsatser som går att dra på detta stadium är att det legala införlivandet av EU-regler inte har vållat några större problem, medan tillämpningen, till exempel när det gäller diskriminering, är klart otillfredsställande. Att tillämpa regler på ett korrekt sätt är en större utmaning än att införliva dem i nationell lag, då det i förlängningen kräver förändringar av attityder och en medvetenhet om de rättigheter man har som medborgare och hur man kan driva dessa. I dagsläget är efterlevnaden hög på papperet, men inte lika långtgående i praktiken.

Vi vill undvika att gradera de nya medlemsstaterna alltför mycket i termer av politisk utveckling efter anslutningen, men några iakttagelser är motiverade. Estland, följt av Slovenien, är det land som i de avseenden vi här lyft fram fungerar smidigast. Förtroendet för inhemska institutioner är högst i Estland, korruptionen lägst och möjligen på väg att ytterligare minska. Bulgarien och Rumänien är de länder som dras med störst problem. Bulgarien har under senaste året möjligen halkat efter ytterligare. Rumänien, däremot, har gjort vissa framsteg, till exempel genom att efter omfattande debatt inrätta en oberoende myndighet för korruptionsbekämpning. De tre baltiska staterna och Slovenien är den grupp länder som utvecklats mest harmoniskt efter anslutningen. I de centraleuropeiska länderna har hätska partipolitiska motsättningar kommit i dagen efter anslutningen och skapat låsningar. I Rumänien och Bulgarien har inte nya problem uppenbarats, men de som existerade före inträdet i EU 2007 är fortsatt närvarande.

5:

Europa efter utvidgningen

Denna rapport har tagit temperaturen på EU fem år efter utvidgningen 2004. Hur effektiva är EU:s institutioner i en union med 27 medlemsstater? Vilka förändringar har skett i EU:s politiska inriktning sedan utvidgningen? Hur har EU:s nya medlemsstater utvecklats politiskt efter inträdet? I detta avslutande kapitel summerar vi rapportens slutsatser samt resonerar om konsekvenserna av dessa för EU:s framtida utveckling och svensk Europapolitik.

Utvidgningen: en framgång

Utvidgningen med tolv nya medlemsstater 2004 och 2007 föregicks av omfattande spekulationer om konsekvenserna för EU. Med reservation för det korta tidsperspektivet, finner vi i denna rapport att EU fem år efter utvidgningen mår förvånansvärt väl. Den pessimistiska grundton som fanns i många förväntningar inför utvidgningen har hittills inte visat sig vara motiverad. EU är idag mer välfungerade och handlingskraftigt än de flesta vågade tro innan utvidgningen. Som politiskt system har EU visat sig vara mycket flexibelt, med en anmärkningsvärd förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar, i form av ökat medlemsantal och ökad politisk heterogenitet. EU är

2009 är inte samma organisation som år 2004, utan det stora mått av kontinuitet som vi observerar i EU:s politiska förmåga är följden av förändring och anpassning.

INSTITUTIONERNA: INGEN FÖRLAMNING

Den befarade förlamningen av EU:s beslutsmaskineri har uteblivit. Trots fler parter runt bordet, en större spännvidd av intressen att sammanjämka och en ökad ärendebelastning, har EU:s institutioner fortsatt att fungera i nivå med tiden före 2004. Europeiska rådet har inte blivit oförmöget att ta strategiska initiativ, kommissionen lägger inte färre lagstiftningsförslag än förut, rådet och parlamentet tar inte längre tid på sig att komma till beslut och domstolen har inte försenats ytterligare i sina juridiska avgöranden.

Detta mönster är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att EU:s institutioner under dessa år fortsatt att fungera på grundval av Nicefördraget, utan de effektiviserande reformer som Lissabonfördraget förväntas kunna medföra. Källan till denna kontinuitet är förändringar i arbetsformerna inom EU:s institutioner. För att kunna hantera det ökade antalet parter, intressen och ärenden i EU27, har institutionerna i högre utsträckning än tidigare förlitat sig på informella beslutsvägar, förenklade procedurer, tjänstemannastyre och intern centralisering.

Maktpolitiskt har utvidgningen inte lett till de små och medelstora staternas dominans eller till en utveckling mot ett A- och ett B-lag. Inte heller har vi sett mer av konflikt i ministerrådet efter utvidgningen. Däremot har de nya medlemsländernas gemensamma agerande inneburit att det nord-syd-mönster som tidigare präglade koalitioner inom ministerrådet och Europeiska rådet, nu kompletteras av ett öst-väst-mönster. Det ideologiska höger-vänster-mönster som sedan länge varit etablerat i Europaparlamentet har fortsatt att dominera i denna församling.

POLITIKEN: INGA TVÄRA KAST

Fem år efter utvidgningen utmärks EU:s politik mer av kontinuitet än förändring. Förväntningar om att tolv nya medlemsstater, med andra erfarenheter, behov och utmaningar, skulle föranleda en tydlig omdaning av den politiska inriktningen, har kommit på skam. Den inre marknaden utgör fortfarande hörnstenen i samarbetet, jordbrukspolitiken är fortfarande det område som kostar mest och det allmänna budgetutrymmet ligger kvar på samma nivå. Delvis är denna kontinuitet en följd av att de nya medlemsländerna integrerats väl inom existerande politikområden, som visat sig robusta och förmögna att hantera påfrestningen av tolv medlemsstater med delvis andra förutsättningar. Men till del är stabiliteten också en konsekvens av en avsaknad av reformvilja hos vissa gamla och nya medlemsstater, exempelvis på jordbruksområdet.

På ett flertal områden är det tydligt att de nya medlemsstaterna närmar sig politiken med andra utgångspunkter och intressen än de äldre medlemsländerna. Prioriteringen av samhällsekonomisk utveckling i de nya medlemsstaterna leder till en betoning av politik som kan bidra till ekonomisk tillväxt och förbättrade materiella levnadsvillkor, på bekostnad av politik som syftar till att främja andra värden. Denna prioriteringsordning tar sig uttryck i entusiasm för den inre marknaden och åtgärder för ekonomisk konkurrenskraft, men ett ogillande av ambitiösa klimatmål och socialpolitisk harmonisering. Även inom utrikespolitiken är det uppenbart att de nya medlemsländernas erfarenheter, präglade av deras specifika historia och geografiska läge, formar de intressen de driver. Jämfört med de äldre medlemsstaterna, är de nya mer entusiastiska över en fortsatt utvidgning österut, mer måna om att driva en gemensam hård linje mot Ryssland, mer transatlantiskt orienterade och mindre intresserade av bistånd till tredje världen.

DE NYA MEDLEMSLÄNDERNA: INGA ÅTERFALL

Oron för reformtrötthet hos de nya medlemsstaterna har visat sig vara överdriven. Det villkorade medlemskapet som morot för förändring var centralt i processen fram till 2004, men avsaknaden av detta påtryckningsmedel därefter har inte föranlett ett avvikande från den inslagna vägen. Väl del av EU, gör de nya medlemsstaterna i stort sitt bästa för att leva upp till förväntningarna på klubbens medlemmar avseende demokrati, mänskliga rättigheter, korruption och efterlevnad av EU:s regelverk.

De demokratiska spelreglerna har visat sig väl förankrade i de nya medlemsstaterna. Trots stundtals stormiga lägen i länder som Tjeckien, Polen, Ungern och Rumänien, har dessa politiska kriser inte omkullkastat de grundläggande institutionella spelreglerna. I flera länder har nationalistiska och populistiska partier kommit till makten (och i vissa fall också blivit bortröstade) under de senaste åren. Men det är inte en utveckling som de nya medlemsländerna är ensamma om eller som enbart kan tolkas i negativa termer, då den också vittnar om en fungerande pluralism i det politiska systemet. Korruption utgjorde ett ofta påpekat problem i processen mot inträde i EU. Medan bekämpning av korruption fortfarande är en central utmaning, tyder utvecklingen sedan anslutningen till EU på en svag förbättring i de nya medlemsländerna, med Bulgarien som ett betydande undantag.

En särskild källa till oro inför utvidgningen var frågan om kandidatländernas efterlevnad av EU-lagstiftning, sedan de väl blivit medlemmar. De har trots allt en svagare rättslig, administrativ och ekonomisk kapacitet än de äldre medlemsländerna. Oron har emellertid visat sig vara något överdriven. De nya medlemsstaternas formella efterlevnad, i termer av införlivande av EU-regler i nationell lag, ligger i nivå med eller till och med över de gamla medlemsstaternas. Efterlevnaden på marken, i form av tillämpning av reglerna, är dock i flera fall mer bristfällig, vilket är ett mönster som går igen i vissa äldre medlemsstater.

Vilken väg för EU?

Vad innebär framgången med östutvidgningen för EU:s framtida utveckling? Finns det behov av ytterligare institutionella reformer? Och vad säger erfarenheterna från utvidgningen om förutsättningarna att inom en snar framtid ytterligare öka medlemsskaran?

INSTITUTIONELLA REFORMER: NÖDVÄNDIGA I LÄNGDEN

Ett avgörande argument för institutionella reformer under senare år har varit behovet av att anpassa EU:s politiska system till en union med upp mot 30 medlemsstater. I dagsläget fungerar EU inom de institutionella ramar som lades fast i Nicefördraget 2000, då organisationen endast hade 15 medlemsstater och det var osäkert när och hur utvidgningen skulle komma att äga rum. I syfte att öka effektiviteten i EU föreslås exempelvis i Lissabonfördraget en fortsatt övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i ministerrådet, införandet av en halvpermanent ordförande i Europeiska ministerrådet, en begränsning av kommissionens storlek och ett tak för antalet Europaparlamentariker.

Denna rapport ger vid handen att EU:s institutioner under de senaste fem åren har fungerat tillfredsställande, även i avsaknad av dessa föreslagna reformer. EU:s institutioner har kompenserat för uteblivna förändringar i de formella processerna genom att i större utsträckning förlita sig på informella beslutsvägar, förenklade procedurer, tjänstemannastyre och intern centralisering. Att utifrån detta dra slutsatsen att framtida revideringar av EU:s fördrag inte behövs vore emellertid förhastat, av fyra anledningar.

För det första finns det fortfarande utrymme att öka EU:s beslutseffektivitet. Exempelvis visar tidigare reformer att en övergång från enhällighet till majoritetsröstning som regel innebär att medlemsstaterna får lättare att komma överens. För det andra krävs det rent praktiskt nya regler för sammansättningen av och röstfördelningen inom EU:s institutioner, om någon ytterligare utvidgning av unionen ska komma till stånd. Nicefördraget reglerar enbart hur EU

ska fungera med upp till 27 medlemsstater, men säger inget om hur institutionerna ska vara organiserade i en union med fler länder. För det tredje kan unionen fortfarande bli mer demokratisk och legitim i medborgarnas ögon. Som Demokratirådet redogjorde för i sin rapport 2003, kan demokratin i EU stärkas genom reformer som ytterligare förbättrar förutsättningarna för deltagande, ansvarsutkrävande och insyn, såväl i den mellanstatliga representationskedjan mellan medborgarna, de nationella parlamenten och regeringarna i rådet, som i den överstatliga representationskedjan mellan medborgarna och Europaparlamentet (Petersson et al. 2003). För det fjärde kan det ifrågasättas om de förändringar som ägt rum inom EU:s politiska system under de senaste åren, i avsaknaden av formella institutionella reformer, är lämpliga och önskvärda ur ett demokratiperspektiv. Ett ökat inslag av informella förhandlingar, tjänstemannastyre och centralisering må stärka beslutseffektiviteten, men minskar möjligheterna till insyn, deltagande och ansvarsutkrävande.

FORTSATT UTVIDGNING: MÖJLIG MEN OMSTRIDD

EU befinner sig i en närmast konstant utvidgningsprocess sedan två decennier tillbaka. Redan innan unionen utvidgades till 25 och där efter 27 medlemsländer hade EU mottagit ansökningshandlingar eller inlett förhandlingar med ytterligare en skara länder i sydöstra Europa. EU förhandlar i skrivande stund med kandidatländerna Kroatien, Makedonien och Turkiet om medlemskap, med bäst utsikter om ett snart inträde i unionen för Kroatien. Därutöver har Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Kosovo och Serbien ansökt om medlemskap i EU, men dessa potentiella kandidatländer anses ännu inte uppfylla kriterierna för inledandet av förhandlingar (Europeiska kommissionen 2008h).

Till skillnad från förra utvidgningen är frågan om huruvida EU ska välkomna fler medlemmar denna gång politiskt mycket omstridd. Särskilt kontroversiell är frågan om ett eventuellt framtida turkiskt medlemskap. Inom delar av EU finns en oro för den politiska tyngd landet skulle få i EU i kraft av sin befolkning, Turkiets kulturella och

religiösa identitet, dess instabila respekt för mänskliga rättigheter samt risken för en uppblussande konflikt om Cypern. Samtidigt erbjuder Turkiet fördelar i form av en stor marknad, en ung och rörlig arbetskraft, en strategisk position säkerhetspolitiskt, en brygga till Mellanöstern möjligheten för EU att visa att det är en öppen, religiöst obunden gemenskap. Men även om man bortser från Turkiet, är frågan om en fortsatt utvidgning av EU föremål för större tvekan hos medlemsstaterna denna gång.

Denna tveksamhet har tagit sig uttryck i en debatt om huruvida EU har tillräcklig »integrationskapacitet« – om EU kan ta in fler medlemmar, utan att detta drabbar dess beslutsfattande och politiska ambitioner. Vid toppmötet i december 2006 slog medlemsstaterna fast att EU inte kan utvidgas ytterligare, om det inte står klart att organisationen också har en tillräcklig integrationskapacitet. I praktiken skapade medlemsstaterna därmed ytterligare ett kriterium som måste vara uppfyllt innan nya medlemmar kan accepteras, jämte de tre kriterierna från Köpenhamn 1993 om nödvändiga anpassningar i kandidatländerna. Regeringarnas försiktighet speglar en osäkerhet eller till och med ett motstånd inom EU idag, där enbart Kroatien välkomnas som medlem av mer än 50 procent av befolkningen (jämte Norge, Schweiz och Island) (Eurobarometer 2008). Endast 31 procent av EU:s befolkning stödjer ett framtida medlemskap för Turkiet, även om stödet ökat och nu är lika stort som motståndet, om man klarlägger att medlemskap förutsätter att Turkiet uppfyller Köpenhamnskriterierna. Sverige utgör den största tillskyndaren för ytterligare utvidgning av EU, med en majoritet av befolkningen för medlemskap för alla potentiella kandidatländer, inklusive Turkiet, vars framtida inträde stöds av 71 procent av det svenska folket. Befolkningarna som tvekar finns framförallt i Österrike och Storbritannien, men även medborgarna i de gamla grundarländerna Belgien, Tyskland, Italien, Frankrike och Luxemburg är tydligt skeptiska.

Resultaten i denna rapport ger ingen anledning till ökad tvekan om EU:s förutsättningar för fortsatt utvidgning. Tvärtom visar den att EU kunnat utvidgas från 15 till 27 medlemsstater, utan att detta lamslagit institutionerna, blockerat politiken eller urholkat integra-

tionen. Det villkorade löftet om utvidgning fungerade därtill som en synnerligen effektiv utrikespolitik, genom vilken EU åstadkom mer förändring i positiv riktning inom kandidatländerna än man kunnat uppnå på någon annan väg. Det finns därmed ingen anledning att vara tveksam till fortsatt utvidgning, med utgångspunkt i den som nyligen genomförts. Därmed inte sagt att det inte kan finnas andra argument mot en ytterligare utökning av medlemsskaran.

Vilka lärdomar för Sverige?

Sverige var en av de främsta tillskyndarna av östutvidgningen av politiska, ekonomiska, kulturella och moraliska skäl. Men vad har egentligen utvidgningen inneburit för Sverige i politisk mening och vilka slutsatser kan vi dra om förutsättningarna för hävdandet av svenska intressen i det nya Europa, mot bakgrund av de första fem årens erfarenheter?

SVERIGE I EU:S INSTITUTIONER

Som rapporten visar, innebar inträdet av tolv nya stater att formerna för förhandlingar och beslut inom EU:s institutioner delvis förändrades. För Sverige som medlemsland är det avgörande att efter bästa förmåga kunna navigera i detta nya landskap.

Det ökade inslaget av informella förhandlingar innebär en särskild utmaning för EU:s små och medelstora länder. Dessa informella förhandlingar har vanligtvis motiverats av behovet att utarbeta någon form av »för-överenskommelse«, med målet att undvika den tröghet och de blockeringar som förhandlingar mellan 27 stater vid sittande bord gärna ger upphov till. Maktpolitiskt är detta emellertid en förhandlingsform som tenderar att vara ogynnsam för små- och medelstora stater, då de som vanligtvis utgör kärnan i informella förhandlingar är de dominerande länderna – Frankrike, Tyskland, Storbritannien – samt särskilt berörda parter, under ledning av ordförandeskapet. För att kunna utöva inflytande i denna

politiska kontext, krävs idogt nätverksarbete på ett tidigt stadium i beslutsprocessen, med särskilt fokus på de centrala aktörerna.

Naturligtvis innebär utvidgningen också att varje enskilt lands formella makt inom EU försvagas något, då det totala antalet röster i rådet, platser i parlamentet och kommissionärer ska fördelas på fler parter. Det ställer ännu större krav än tidigare på koalitionsformering, i syfte att bygga det stöd som krävs för att få gehör för egna ståndpunkter. Det innebär också att små och medelstora länder, som inte kan förlita sig på informell och formell tyngd i samma utsträckning som större länder, behöver dra nytta av alternativa källor till inflytande, som sakfrågeexpertis och det roterande ordförandeskapet.

SVENSKA POLICYINTRESSEN

Utvidgningen förändrade Europas politiska karta. Kandidatländernas inträde i unionen möblerade om i gamla intressekonstellationer och gav upphov till nya. För svensk del innebar detta att man fick nya alliansparter inom vissa områden, men också nya kontrahenter på andra områden.

Områden där Sverige kan ha fått svårare att vinna gehör för sin linje efter utvidgningen innefattar EU:s jordbrukspolitik, budgetpolitik, socialpolitik och klimatpolitik. Som mer jordbruksberoende länder, med mindre teknologiskt avancerad produktion, är de nya medlemsstaterna som regel för ett bibehållande av EU:s omfattande stöd till lantbruket. Samtidigt som deras inträde i EU tvingat fram reformer på detta område, innebär deras positioner i frågan en förstärkning av den falang inom EU som ogärna ser en liberalisering och nedmontering av stödssystemen. Jordbrukspolitiken är också nära förknippad med framtiden för EU:s budget, där Sverige sedan inträdet 1995 har förespråkat en justering av bidragen till budgeten, till fördel för nettobidragsgivarna. Men inträdet av tolv ekonomiskt mindre välbemedlade länder gör det naturligen svårare att få gehör för en sådan förändring av budgetbördan. Därtill har utvidgningen i sig ökat, snarare än minskat, behovet av ekonomiska insatser från

EU:s sida, vilket talar för ett bibehållande eller till och med ett utökande av budgeten från nuvarande nivå.

I sin prioritering av ekonomisk utveckling och tillväxt, antar de nya medlemsländerna även positioner inom socialpolitiken och klimatpolitiken som skiljer sig från den politik som Sverige och flera andra äldre medlemsländer vill hävda. De konkurrerande synsätten avseende EU:s sociala dimension åskådliggjordes i debatten i spåren av Vaxholmsfallet som gällde villkoren för arbetskraftens fria rörlighet inom EU. På klimatområdet blev en betydande spricka mellan de gamla och de nya medlemsstaterna tydlig under hösten 2008, när den senare gruppen krävde en anpassning av klimatmålen utifrån nationella tillväxtförutsättningar.

Omvänt utgör Östersjösamarbetet, Rysslandspolitiken och frågan om vidare utvidgning av EU, områden där Sverige har ett stort mått av samsyn med de nya medlemsstaterna och därmed fått lättare att hävda sin linje i Europa. De baltiska staterna och Polen delar Sveriges, Danmarks, Finlands och i viss mån Tysklands engagemang för samarbete och integration i Östersjöregionen. Tillsammans utgör de en politisk kraft för en utveckling av nordöstra Europa, att jämföra med Frankrikes och Spaniens engagemang för Medelhavsregionen. De nya medlemsstaternas gemensamma erfarenheter av rysk ockupation eller dominans under efterkrigstiden gör dem även till angelägna anhängare av en samlad och tuff EU-politik gentemot Ryssland. De stärker därmed de nordiska ländernas försök att driva på EU i denna riktning, men placerar dem på kollisionkurs med framför allt Tyskland och Frankrike, som önskar en mer förhandlingsinriktad linje gentemot Ryssland. Slutligen står det klart att de största entusiasterna för en fortsatt utvidgning av det europeiska projektet inte står att finna i grundarländerna, utan i de stater som senast fick tillträde till klubben, åtminstone vad avser fortsatt utvidgning österut. Medan det i dagsläget är svårt att se en större utvidgning av EU utan mer entusiasm från Europas stora medlemsstater, bildar de nya medlemsländerna och de nordiska länderna tillsammans en progressiv koalition i frågan om en fortsatt geografisk utsträckning av det europeiska samarbetet.

Referenser

- Bachtler, John och Carlos Mendez (2007) Who Governs EU Cohesion Policy? *Journal of Common Market Studies* 45 (3): 535–564.
- Barysch, Katinka, Simon Tilford och Philip Whyte (2008) *The Lisbon Scoreboard VIII. Is Europe Ready for the Storm?* London: Centre for European Reform.
- Bengtsson, Rikard (2004) *Historisk brytpunkt i Europa. EU:s utvidgning*. Stockholm: SNS Förlag.
- British Broadcasting Corporation (2003) Chirac Blasts EU candidates. 18 februari 2003. Internet: news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2774139.stm.
- Brüggemann, Karsten och Andres Kasekamp (2008) The Politics of History and the »War of monuments« in Estonia. *Nationalities Papers* 36 (3): 375–399.
- Buzalka, Juraj (2008) Europeanisation and Post-Peasant Populism in Eastern Europe. *Europe-Asia Studies* 60 (5): 757–771.
- CIA (2008) World Fact Book. Internet: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/country-listing.html.
- Cianciara, Agnieszka (2008) 'Eastern Partnership' – Opening a New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy? Analysis and Opinions, nr. 4. Warszawa: Institute of Public Affairs.
- Dombrovsky, Vyacheslav (2008) Political Connections and Firm Performance: The Latvian Way. Internet: www.politika.lv/en.
- Edwards, Geoffrey och David Rijks (2008) *Boundary Problems in EU External Representation*. Rapport 2008:6. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Ellison, David (2006) *Weighting the Politics of the Environment in the New Europe*. Working paper nr. 169. Budapest: Institute of World Economics, Hungarian Academy of Science.
- Eurobarometer. Internet: ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.
- Europaparlamentet (2007) *Rapport sur l'intégration des nouveaux Etats membres dans la PAC*. 2006/2042(IN1). Utskottet för jordbruk och landsbygdens utveckling, A6-0037/2007.
- Europeiska gemenskapernas domstol (2008) *Årsrapport 2007*. Luxemburg: Europeiska gemenskapernas domstol.

- Europeiska kommissionen (1997) Agenda 2000: För en förstärkt och utvidgad union. *Europeiska gemenskapens bulletin*. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer.
- Europeiska kommissionen (2006a) Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation. *European Economy*, Nr. 24. Bryssel: Rådgivarbyrån för europapolitik och Generaldirektoratet för ekonomi och finans.
- Europeiska kommissionen (2006b) *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. COM (2006) 649 final.
- Europeiska kommissionen (2007) *Member States and Regions Delivering the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Through EU Cohesion Policy, 2007–2013*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen (2008a) Hübner Emphasises Need to Show Cohesion Policy Results at Warsaw Conference. Pressmeddelande, 17 juli 2008.
- Europeiska kommissionen (2008b) *Infringements. Statistics on Environmental Infringements*. Generaldirektoratet för miljö. Internet: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.
- Europeiska kommissionen (2008c) *Innovation and Technological Development in Energy*. Generaldirektoratet för energi. Internet: http://ec.europa.eu/energy/res/index_en.htm.
- Europeiska kommissionen (2008d) *Commission Report on Bulgaria*. Internet: www.ec.europa.eu/dg/secretariat.general/cum/dom/bugaria_report_200080723.
- Europeiska kommissionen (2008f) Cohesion Policy 2007–2013: Indicative Financial Allocations. Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf.
- Europeiska kommissionen (2008g) *Kommissionens tjugofemte årsrapport om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning (2007)*. KOM (2008) 777.
- Europeiska kommissionen (2008h) *Enlargement Strategy and Main Challenges 2008–2009*. COM (2008) 674 final.
- Europeiska kommissionen (2009) Progress in notification of national measures implementing all adopted directives. Generalsekretariatet, 5 januari 2009.
- Eurostat (2009) GDP per capita in PPS. Internet: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

- Falkner, Gerda och Oliver Treib (2008) Three Worlds of Complicity or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies* 46 (2): 293–313.
- Fischer, Joschka (2000) Från statsförbund till federation: tankar om den europeiska integrationens slutmål. Tal vid Humboldtuniversitetet, Berlin, 12 maj 2000.
- Fischer, Thomas och Almut Metz (2004) *The Treaty of Nice – A Deadlock for Europe?* Reform Spotlight 2004/01. Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
- Fontaine, Damien (2007) *The Integration of New Member States in a New European Agriculture*. Paris: Notre Europe.
- Freedom House (2008) Nations in Transit. Internet: www.freedomhouse.org.
- Global Corruption Report (2008) Internet: www.transparency.org/publications/gcr.
- Golub, Jonathan (2007) Survival Analysis and European Union Decision-Making. *European Union Politics* 8 (2): 155–179.
- Grzymala-Busse, Anna (2007) *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haughton, Tim och Marek Rybár (2008) A Change of Direction: The 2006 Parliamentary Elections and Party Politics in Slovakia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (2): 232–255.
- Hix, Simon, and Abdul Noury (2008) After Enlargement: Voting Patterns in the Sixth European Parliament. Opublicerat manus.
- Ilzkovitz, Fabienne, Andriaan Dierx, Viktoria Kovacs och Nuno Sousa (2007) Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century. *European Economy* nr. 271. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Jacoby, Wade och Christopher Jones (2008) »We'd like to go together if we can afford it«: The EU Battle Groups in Sweden and the Czech Republic. Uppsats presenterad vid konferensen *The European Union after Enlargement: Policies and Politics in a New Context*, Seattle, 1–3 maj 2008.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay och Massimo Mastruzzi (2008) *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators*

- 1996–2007. Policy Research Working Paper 4654. Washington D.C.: The World Bank.
- Kelley, Judith (2004) *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grön och Piotr Maciej Kaczynski (2008) *The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?* CEPS Special Report. Bryssel: CEPS.
- Lightfoot, Simon (2008) Assessing EU Development Policy Since 2004: The Silence of the New Donors? Uppsats presenterad vid konferensen »Assessing Accession: Central and Eastern Europe in the EU«, Glasgow, 6–7 juni 2008.
- Linde, Jonas (2007) *Coping with Change. Attitudinal Consolidation in Thirteen Post-Communist Countries*. Working paper 110. Uppsala University, Department of Eurasian Studies.
- Linz, Juan J. och Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Mach, Zdzislaw and Grzegorz Pozarlik (2008) Collective Identity Formation in the Process of EU Enlargement. Defeating the Inclusive Paradigm of a European Democracy? *Recon Online Working Paper* 2008:14. Internet: www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html
- Michalski, Anna (2004) *The Lisbon Process: Lack of Commitment, Hard Choices and the Search for Political Will*. Haag: Clingendael Institute.
- Milanovic, Branko, Karla Hoff och Shale Horowitz (2008) Political Alternation as a Restraint on Investing in Influence. Evidence from the Post-Communist Transition. Policy Research Working Paper 4747. Washington D.C.: The World Bank.
- Moravcsik, Andrew och Milada Anna Vachudova (2003) National Interests, State Power and EU Enlargement. Working Paper No. 97. Cambridge: Center for European Studies, Harvard University.
- Naomé, Caroline (2008) EU enlargement and the European Court of Justice. I Edward Best, Pierpaolo Settembri och Thomas Christiansen (red.) *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Naurin, Daniel och Rutger Lindahl (2008) East-North-South. Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement. I Daniel Naurin

- och Helen Wallace (red.) *Unveiling the Council of the EU: Games Governments Play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave.
- Neuhold, Christine och Pierpaolo Settembri (2007) Achieving Consensus through Committees: Does the Sixth European Parliament Continue to Manage? Uppsats presenterad på EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17–19 maj 2007.
- Official website of the Czech Republic (2008) Border checks in Germany and Austria Despite Schengen. Internet: www.czech.cz/en/news/world-news/border-checks-in-germany-and-austria-despite-schengen.
- Petersson, Olof, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg (2003) *Demokrati i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Polity IV. Internet: www.systemicpeace.org/polity.
- Pollard, Naomi, Maria Latorre och Dhananjayan Sriskandarajah (2008) *Floodgates or Turnstiles? Post-EU Enlargement Migration Flows to (and from) the UK*. London: Institute for Public Policy Research.
- Potuček, Martin (2006) *Does the Lisbon Strategy Matter? The Czech Experience*. Papper presenterat vid konferensen Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions. Institute of International Relations – IMO och Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb.
- Reportrar utan gränser (2009) *Bulgaria – Annual Report 2008*. Internet: www.rsf.org.
- Reportrar utan gränser. Internet: www.rsf.org.
- Rupnik, Jacques (2007) From Democracy Fatigue to Populist Backlash. *Journal of Democracy* 18 (4): 17–25.
- Schimmelfennig, Frank (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank och Ulrich Sedelmeier (red.) (2005) *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- SOU (1997) *Större EU – säkrare Europa. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – säkerhetspolitiska konsekvenser*. SOU 1997: 143.
- Szemlér, Tamás och Jonas Eriksson (red.) (2008) *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*. Rapport nr 2. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Sztompka, Piotr (1994) *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell.

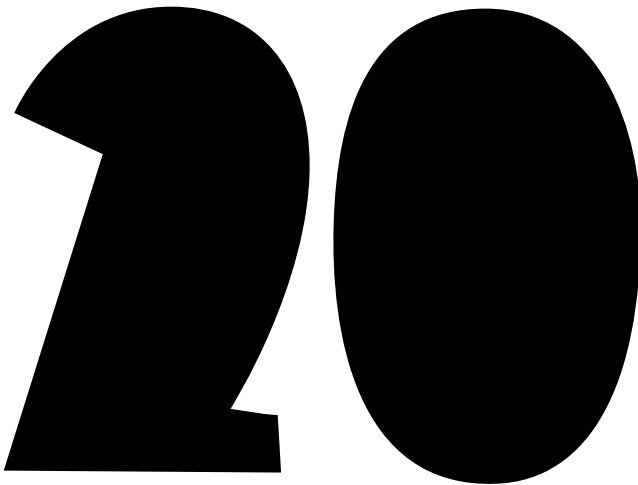
- Tallberg, Jonas (2007) *Bargaining Power in the European Council*. Rapport 2007: 1. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Thomson, Robert, kommande, Actor alignments in the European Union before and after enlargement, *European Journal of Political Research*.
- Thomson, Robert (2008) The Relative Power of Member States in the Council: Large and Small, Old and New, i Daniel Naurin och Helen Wallace (red), *Unveiling the Council of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Toshkov, Dimiter (2008) Embracing European Law. *European Union Politics* 9 (3): 379-402.
- Transparency International. Internet: www.transparency.org.
- Utrikesdepartementet (2007/2008) Rapporter över mänskliga rättigheter i Bulgarien, Rumänien, Ungern, Tjeckien och Slovakien.
- Vachudova, Milada A. (2008) Tempered by the EU? Political Parties and Party Systems Before and After Accession. *Journal of European Public Policy* 15 (6): 861-879.
- Wadensjö, Eskil och Christer Gerdes (2008) *Immigrants from the New Member States and the Swedish Welfare State*. Rapport nr. 9. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Wessels, Wolfgang (2008) The European Council: A Bigger Club, a Similar Role? I Edward Best, Pierpaolo Settembri och Thomas Christiansen (red.) *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Whitaker, Richard (2007) Enlargement and Committee Assignments in the European Parliament. Uppsats presenterad vid ECPR Joint Sessions, Helsingfors, 7-12 maj 2007.
- Wisniewski, Anna (2008) *The Polish Perspective on 2008-9 EU Budget Review*. Budapest: Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences.
- World Values Survey. Internet: www.worldvaluessurveys.org.

Författarna

SNS Demokratiråd 2009 består av fyra medlemmar:

JONAS TALLBERG är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet samt ordförande i rådet. Hans forskning rör europeisk integration och internationella institutioner. Han har tidigare publicerat bl.a. forskningsmonografierna *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge University Press, 2006) och *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (Routledge, 2003) samt läroboken *EU:s politiska system* (Studentlitteratur, tredje upplagan 2007). Tallberg medverkade i SNS Demokratiråd 2003 på temat demokrati i EU.

LI BENNICH-BJÖRKMAN är skytteansk professor i vältalighet och statskunskap vid Uppsala universitet. Hennes forskning behandlar bland annat politisk kultur, politisk korruption och partisystem i Öst- och Centraleuropa. Inom detta område har hon bl.a. publicerat forskningsmonografin *Political Culture Under Institutional Pressure: How Institutions Transform Early Socialization* (Palgrave, 2007) samt artiklarna »Civic Commitment, Political Culture, and the Estonian Interwar Generation« och »The Cultural Roots of Estonia's Successful Transition«. Bennich-Björkman medverkade i SNS Valfärdspolitiska råd 2003 på temat integrationen av första och andra generationens invandrare.



ANNA MICHALSKI är fil.dr i statsvetenskap och forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS). Hennes forskning rör bland annat EU:s utvidgningar samt politik och styrformer i EU. Bland hennes publikationer finns boken *The European Community: The Challenge of Enlargement* (Royal Institute of International Affairs, 1992) tillsammans med Helen Wallace och rapporten *The Lisbon Process: Lack of Commitment, Hard Choices, and the Search for Political Will* (Clingendael, 2004). Hon har tidigare varit verksam vid bland annat Royal Institute of International Affairs (London), Europeiska kommissionen (Bryssel) och Netherlands Institute of International Relations Clingendael (Haag).

DANIEL NAURIN är docent och lektor i vid Statsvetenskapliga institutionen och Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet. Hans forskning rör bland annat förhandlingar inom EU och betydelsen av öppenhet och transparens i politiskt beslutsfattande. Han har tidigare publicerat bland annat forskningsmonografien *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union* (ECPR, 2007) och antologin *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels* (Palgrave, 2008), redigerad tillsammans med Helen Wallace.



SNS Demokratiråd

- 1995 *Demokrati som dialog*. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson.
- 1996 *Demokrati och ledarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1997 *Demokrati över gränser*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1998 *Demokrati och medborgarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm.
- 1999 *Demokrati på svenskt vis*. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith.
- 2000 *Demokrati utan partier?* Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud.
- 2001 *Demokrati utan utland*. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys.
- 2002 *Demokrati utan ansvar*. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud.
- 2003 *Demokrati i EU*. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg.
- 2004 *Demokratins grundlag*. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg.
- 2005 *Mediernas integritet*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2006 *Mediernas valmakt*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2007 *Medierna och yttrandefriheten*. Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull.
- 2008 *Medierna: folkets röst?* Olof Petersson, W. Lance Bennett, Anker Brink Lund, Wolfgang Donsbach, Sören Holmberg, Christina Holtz-Bacha, Preben Sepstrup, Slavko Splichal, Jesper Strömbäck.
- 2009 *Europa efter utvidgningen*. Jonas Tallberg, Li Bennich-Björkman, Anna Michalski, Daniel Naurin.

Register

A

acquis communautaire
se Europeiska unionen – regelverk
Agenda 2000 16, 21, 61
Albanien 133
alternativa energikällor 76
Amsterdamfördraget 16, 18
ansvarsutkrävande 21
ansökarländer 13, 65
anti-diskrimineringslagstiftning 106, 123
antikorrupsionsmyndigheter 117, 118, 119f, 127
arbetsfrekvens 71
arbetskraftens fria rörlighet 14, 69
arbetskraftsinvandring 69ff, 88
arbetskraftsutvandring 74
arbetslagstiftning 69
arbetslöshet 73f, 108
arbetsmarknad (gemensam) 70, 123
arbetsmarknadsdomstolen 55
Armenien 86
associationsavtal 11, 63
asyl- och immigrationspolitik 33
Azerbajdzjan 86

B

Balkan 85, 88
Baltikumryssar 106
Barcelonaprocessen 86
Barroso, José Manuel 32, 36
Basescu, Traian 100
Belgien 76, 134
beslutskapacitet 19, 27, 28, 32f, 39, 132
beslutsfattande 31–36, 36, 58f
bilateral avtal 85
biobränsle 75f
biståndspolitik 78, 80, 84f, 89, 130
Bosnien–Hercegovina 133
Bulgarien 9, 11, 15, 21, 25, 54, 70f, 77f, 82, 86, 90, 93f, 102, 105–109, 113, 116, 119f, 123, 126f, 131
Byggnadsarbetareförbundet 55
böter 53

C

Ceausescu, Nicolae 81, 94
centralisering 129, 133
Chirac, Jacques 62, 84
civilsamhället 69, 119
Cypern 9, 11ff, 15, 45f, 57, 71

D

dagordningssättande 28, 30
Danmark 15, 20, 44, 54, 61, 83f, 92, 137
De gröna 47
Delors, Jacques 35
demografi 70, 73
demokrati 23f, 68, 91, 100, 111f, 125
demokratisk konsolidering 95, 104f
demokratisk legitimitet 98
demokratiskt underskott 45
direktiv 33, 52
direktstöd 63ff
djurskydd 62f
domstolar 23, 55f, 123 *se även* rättsväsende
dynamisk dualism 61
Dzurinda, Mikuláš 99, 118

E

EG-domstolen 19, 52f, 54f, 57, 71, 113, 129
EG-rätten 52, 55, 124
ekonomi 10, 21ff, 60, 69, 72, 74, 96, 107, 137
EMU (ekonomiska och monetära unionen) 12
energiförsörjning 22, 33, 76, 82

Register

- enhällighet *se* konsensus
- Estland 9, 13, 15, 21,
25, 74, 92f, 100, 102,
105ff, 109–112, 115f,
124, 126f
- etniska minoriteter *se*
minoriteters rättig-
heter
- EU-ambassadörernas
kommitté (Coreper)
41
- Europaaftal 11f
- Europadomstolen 109
- Europaparlamentet 14,
16, 19, 29, 34, 38f,
45–51, 57f, 102, 109,
132f
- Europeiska folkpartiet
(EPP) 46
- europiska regionala
fonden 66
- Europeiska rådet 13, 19,
28–31, 35, 39, 45, 58,
61, 72, 78, 129
- europiska sociala
fonden 66
- europiska social-
demokratiska partiet
(PSE) 99
- EU15 19, 62, 65, 110
- EU27 21f, 113, 129
- Europeiska unionen
(EU)
- anti-EU-retorik 24,
26, 104
- budget 14ff, 61,
64–67, 74, 87, 136
- fördjupat samarbete
11, 19, 23
- institutioner 10, 12,
16–19, 27ff, 31, 58f,
61, 112, 132
- politikområden 17
- politiska inriktning
20, 61, 88
- regelverk 12ff, 22–25,
52, 57ff, 68, 75, 91,
121f, 131
- uppföljningsprocess
14
- utrikestjänst 81
- utvidgningsomgång-
ar 15, 23, 61, 73
- öppenhet 21
- euro 64
- uropeiskt medborgar-
skap 21
- uropeiskt patriotiskt
parti 47
- externa relationer 21
- F
- fackföreningar 69
- familjepolitik 75
- federalistisk agenda 18
- Fico, Robert 99, 118
- Fidesz 96
- Fischer, Joschka 18
- finansiella transfere-
ringar 58
- Finland 15, 20, 54, 56,
137
- fiske 21
- folkhälsa 75
- folkomröstning 17ff, 29
- folkopinion 26
- Folkpartiet (Lettland)
117
- forskning och utveckling
66, 73f, 88
- framtidskonvent 16f
- Frankrike 17, 20, 44, 62,
134f, 137
- frihandel 9, 11
- Förbundet för polska
familjer 99
- fördrag 39, 52
- fördragsbrott 53f
- företagsutveckling 75
- författningsdomstol 99
- förhandlingar
(informella) 58
- förhandsavgöranden 55
- förnybara energikällor
75f, 88
- förordningar 33, 52
- försvarspolitik 79
- försörjningssäkerhet 82
- G
- Gazprom 82
- Georgien 86
- GERB (politiskt parti i
Bulgarien) 105
- grannskapspolitik 78,
85f
- Grekland 15, 20, 54, 66f
- gränskontroll 71
- gränsöverskridande
brottslighet 21
- grönböcker 33
- Gyurcsány, Ferenc 97
- H
- handels- och samarbets-
avtal Ryssland-EU 82f
- Harabin, Štefan 118
- HBT-personer (homo-,
bi- och transsexuella)
107, 109, 123, 126
- hållbar utveckling 22,
73, 75
- I
- illegal invandring 22
- infrastrukturinveste-
ringar 66

Register

- Ignalina 77
inkomststöd 62f, 65
initiativrätt 29, 57
innovation *se* forskning
och utveckling
inre marknaden 21f, 42,
63, 74, 86, 88, 122, 130
integrationskapacitet
134
internationella förhand-
lingar (i Köpenhamn
december 2009) 78
internationella insatser
80
Internationella valuta-
fonden 68
internationellt besluts-
fattande 27
Irak 83
Irland 15, 17, 20, 30, 66,
70, 123
Italien 54, 66, 74, 78, 82,
123, 134
- J
- Jalta (uppgörelsen) 94
Jaslovske Bohunice 77
jordbruksministrar 64
jordbrukspolitik 14ff, 21,
42, 58, 61–65, 69, 86f,
130, 136
Jugoslavien 93
- K
- Kaczynski, Lech 109
Kaczynskiregeringen
125
Kádár, János 92
kandidatländer 13f, 17,
22–26, 68f, 91, 113
katolska kyrkan 96, 109
Kaukasien 85, 88
klimat 65, 130, 136
klimat- och energi-
paketet 75f, 88
klimatstrategi 22
koalitioner 31, 39, 45,
47, 49
kolkraftverk 78
kollegialitet 58
kommissionen (EU:s)
13–16, 19, 21, 25,
28f, 34ff, 39f, 45, 49,
51–55, 58, 61, 65, 67,
69, 71ff, 76, 85, 91,
113, 123f, 129, 132
delegationer 81
generaldirektoraten
36
generalsekretariatet
36
generaldirektörer 37
framstegsrapport 120
kabinettsmedarbetare
38
kommissionens ord-
förande 32, 58
kommissionärer 19,
29, 32, 35f, 38
tjänstemän 37
kommunism 68, 81,
83, 90, 92ff, 97, 99,
107, 114, 116
kompromisskultur 39,
43, 51
konservativa 47
konditionalitet *se* vill-
korspolitik
konkurrens 12, 22
konkurrenskraft 66
internationell 67
regional 66
konsekvensanalyser 36,
65, 69
konsekvensutredningen
(svenska) 22
konsensus 39, 41ff, 49
konservativa parti-
gruppen (EPP-ED) 49
konstitutionellt fördrag
17
konstitutionell stabilitet
91, 96
konvergenskriterier 58,
667
korruption 15, 21f, 24f,
34, 91, 105, 113–116,
121, 125f, 131
administrativ 114, 116
politisk 114, 116
Kosovo 133
Kosloduy 77
Králík, Igor 118
kristdemokraterna 46
Kroatien 85, 133
Kung Boris 94
kunskapsekonomi 73
kärnkraft 77
könsfördelning 38, 45,
50, 57
Köpenhamnskriterierna
11ff, 15, 23, 105, 134
köpkraftsstandard 21
- L
- Lag och rättvisa (PiS)
98f, 104
lagrådet 119
lagstiftningsprocessen
41, 50, 57
landsbygdsutveckling 65
Laval 55
legitimitet 27, 46, 126
Lemberg, Aivars 117f
Lettland 9, 11, 15, 21,
25, 76, 92f, 100, 102,

Register

105f, 109, 113, 116f,
119, 126
liberala partigruppen
(ALDE) 49
likabehandling 123
Lissabonfördraget 17ff,
30, 56, 71, 81, 129, 132
Lissabonstrategin 22,
66f, 72–75, 88
Litauen 9, 11, 15, 21, 77,
82, 92f, 100, 106, 109,
113, 124, 126
livsmedelssäkerhet 62f
Luxemburg 134

M

majoritetsbeslut 16, 35,
39, 41
Makedonien 85, 133
makten över problem-
formuleringen 28
maktdelning 19f, 58, 95
Malta 9, 11f, 15, 45f, 67
marknadsekonomi 12f,
22, 68, 96
massmedier 108
Meciar, Vladimir 99, 102
medbeslutandeprocеду-
ren 38, 50f, 58
Medborgarplattformen
99
Medelhavsområdet 20,
44, 137
Medelhavsunion 86
medelinkomst 65
medlemskapsförhand-
lingar 14, 24, 29
mellanstatligt samarbete
39, 71, 133
Mellanöstern 82, 86, 134
militär kapacitet 79f
miljö 64f, 72

miljölagstiftning 52, 55
miljöpolitik 10, 14, 21f,
22f, 42, 58
ministerrådet 16, 19f,
29f, 38–45, 49ff, 55,
57, 83, 129, 132
kommittéer 47, 49,
51, 58
minoriteters rättigheter
9, 12, 21, 23f, 105
minoritetsombudsman
108
mjölkkvoter 64
Montenegro 133
moderaterna 46
Moldavien 86, 94
motiverat yttrande 53
mutor 118
mänskliga rättigheter
12f, 91, 106, 108, 125f,
131

N

naming and shaming 73
nationalism 24, 26
nationalister (partier)
47, 104
nationella institutioner
24, 69, 95, 112, 116,
118, 120, 126
nationella parlament 29f
nationella regelverk 14,
23, 121f
Nationella rörelsen
Simeon den andre
105
nationell demokrati 111ff
nationell kompetens 72
nationellt försvar 80
nationellt veto 82
Nato 12, 15, 79f

Nederländerna 17, 44,
48, 112, 126
nepotism 118
nettbetalare 67
Nicefördraget 16, 18f,
132
Nordafrika 86
nord-syddimension 20,
44, 129
Nya tider 105, 117
Nyrup Rasmussen, Poul
31
nätverk (informella)
30ff, 43f, 45, 136

O

Obama, Barack 84
observatörsstatus 58
offentliga investeringar
74
offentliga överlägg-
ningar 30
offentlig förvaltning
12, 23
offentlig upphandling
118
olja och gas 76f, 81f
gaskonflikten 82
opinionsundersökningar
85, 91
Orbán, Viktor 97
ordförandeland 13, 15,
30f, 51, 135
organiserad brottslighet
9, 22
ottomanska imperiet 93

P

partigrupper 19, 45–48
partipolitisering av
staten 116

Register

- partisystem 24, 45, 91, 103ff
permanenta representationer i Bryssel 38, 45
Petkov, Rumen 121
planekonomi 68
Polen 9, 11, 13, 15, 21, 43ff, 54, 58, 62, 64, 67, 70, 74, 76, 78, 82f, 85f, 91, 93, 96, 99, 101, 104, 106, 109f, 125f, 131, 136
policykoordinering 72, 74
polis- och straffrättsligt samarbete 71
politisk utveckling 10, 17
Portugal 15, 20, 32, 66f
postagrar populism 104
Potemkinharmonisering 121
Pragvåren 93
Prodi, Romano 32, 34ff
- R**
radikalnationalism 104
ratificering 19, 30
reformtrötthet 131
regeringskonferens 16, 18
regionstöd (regionalpolitik) 14f, 21, 61, 65, 86f
registrerat partnerskap 110
regleringar 69
Repse, Einars 105
Res Publica 105
ritualister 123
romer 106–109, 123, 126
Rumsfeld, Donald 83f
Rumänien 9, 11, 15, 21, 25, 54, 57, 62, 64, 70f, 74, 78, 81, 90, 94, 100ff, 106f, 109, 116, 119f, 123, 125ff, 131
Ryssland 12, 22, 76, 78, 81ff, 88, 94, 110, 130, 137
Tsarryssland 92f
rättsliga och inrikes frågor 22, 29, 33, 38, 40
rättsstat 115f
rättssäkerhet 12
rättsväsende 69, 113, 118ff *se även* domstolar
Rörelsen för ett demokratiskt Slovakien (HZDS) 99
röstfördelning 132
- S**
sammanhållningspolitiken 65–68, 74
samordningsmetod 74
sanktionsmöjligheter 55
Santer, Jacques 34
Sarkozy, Nicolas 86
Saxe-Coburg, Simeon 105
sektorsmarknader 62
Schengensamarbetet 71
Schröder, Gerhard 62
Schuman, Robert 10
Schöplin, Görgiy 97
sekretess 30
Serbien 85, 133
sexuella trakasserier 123
Självförsvaret (polskt parti) 99
Slovakien 9, 11, 15, 21, 45f, 69, 74, 77f, 85, 90, 99, 102, 106ff, 110, 116, 118f, 123, 126
Slovakiska nationella partiet (SNS) 99
Slovenien 9, 11, 13, 15, 21, 25, 69, 81f, 93, 100, 102, 106, 109f, 115, 123f, 126f
SMER (socialdemokratiskt parti i Slovakien) 99
sociala dimensionen 68f, 87
sociala problem 63f, 68
socialdemokrater 47
socialförsäkringssystem 71
socialistiska/socialdemokratiska partigruppen (PSE) 49
socialpolitik 61, 130, 136f
social sammanhållning 22, 75
social turism 71
Sovjetunionen 11, 25, 76, 81, 93f, 107
Spanien 15, 20, 32, 57, 66f, 70, 137
spannmålsodlare 63
Storbritannien 15, 20, 43f, 48, 61, 71, 76, 82ff, 134f
strategiskt planeringsprogram 36
strukturfonder 25, 58, 65f, 88, 116, 120, 127
mål 1 65f
mål 2 66
stödpriser 62
suveränitet 26

Register

- Sverige 10, 13, 15, 20f,
34, 43f, 46, 48, 54–57,
70f, 76, 78, 82, 86, 92,
112, 119, 134f, 137
sysselsättning 66f
sysselsättningsgrad 74,
88
sysselsättningspolitik
21f, 75
säkerhet 12 *se även*
utrikes- och säker-
hetspolitik
hård 12
inre 71
mjuk 12, 22
- T
- Thatcher, Margaret 32
territoriellt samarbete 66
tilläggsbidrag 64
Tjeckien 9, 11, 13, 15, 21,
25, 45, 48, 54, 62f, 69,
83f, 93, 96ff, 104–110,
123–126, 131
Tjeckoslovakien 93
Tjernobyl 77
tjänstemannastyre 41,
129, 133
terrorism 71
Todorov, Ivan 121
tolkningsrätt 55f
toppmöten 31f, 72
Göteborg 2001 14
Helsingfors 1999 13
Köpenhamn 1993
11, 17
Köpenhamn 2002 15
Sevilla 2002 31
trafficking 9, 22
Transparency Inter-
national 115ff
transporter 33
Transsylvanien 94
- tredje pelaren 71
trialoger 51
Turkiet 11ff, 25, 133f
Tusk, Donald 99, 126
Tyskland 15, 20, 44, 62,
66, 70f, 78, 82, 96,
134f, 137
Nazityskland 93
- U
- Ukraina 82, 84, 86, 88
undantag 14
underrättelse 52ff
Ungern 9, 11, 13, 15, 21,
45, 56, 64, 69, 76, 78,
82f, 85, 92, 96f, 101f,
104–110, 123–126,
131
uppföljningsrapporter
73
USA 81, 88
utrikes- och säkerhets-
politik 10, 21f, 29, 38,
40, 60, 78f, 82, 84, 88,
130
utsläppsrätter 77f
utvidgningsförhand-
lingar 61f, 75
utvidgningströtthet 86
- V
- Valakiet 94
val (nationella) 91, 101
valdeltagande 46, 102
valfusk 102, 117
valrörelser 46, 102, 117
vattenkraft 76
Vaxholmsfallet 137
Velchev, Milen 121
vindenergi 76
villkorspolitik 14, 25,
90, 125
- Visegradstaterna 45, 96
vitböcker 33
Vitryssland 82, 85f, 88
votering 35, 39, 43
välfärdssystem 69
Världsbanken 68, 115f
Världshandelsorganisa-
tionen 64
växthusgaser 75ff
Wales 66
- Y
- yttrande-, tryck-, och
mötesfrihet 95
yttre åtgärder 78, 80
- Z
- Zhivkov, Todor 94
- Å
- åternationalisering 67
- Ö
- öppenhet 61
Österrike 15, 20, 56, 70f,
76, 126, 134
Österrike-Ungern 92f
Östersjösamarbete 21,
137
östligt partnerskap 86
öst-västdimension 20,
45, 129
övergångsbestämmelser
63, 69f, 75
övergångsperioder 14,
64, 87
övernationell demokrati
19
överstatlig representa-
tion 133
överträdelseärenden 55

UTVIDGNINGEN AV EU år 2004 var en historisk händelse i ordets sanna bemärkelse. Efter ett halvsekel av politisk uppdelning i Europa återförenades öst och väst inom ramen för EU. Men jämte alla förhoppningar som knöts till utvidgningen, fanns också farhågor om unionens förmåga att integrera de nya medlemsländerna.

I *Europa efter utvidgningen* tar SNS Demokratiråd temperaturen på EU fem år efter östutvidgningen. Vilka förväntningar infriades och vilka kom på skam? Rapporten uppmärksammar särskilt tre teman: Hur effektiva är EU:s institutioner i en union med 27 medlemsstater? Vilka förändringar har skett i EU:s politiska inriktning sedan utvidgningen? Hur har EU:s nya medlemsländer utvecklats politiskt efter inträdet?

SNS DEMOKRATIRÅD 2009 består av *Jonas Tallberg* (Stockholms universitet), *Li Bennich-Björkman* (Uppsala universitet), *Anna Michalski* (Svenska institutet för europapolitiska studier) och *Daniel Naurin* (Göteborgs universitet).

