

KUNSKAP OM  
**DEMOKRATI  
OCH EU**



## Innehåll

Förord och Vad är en studiecirkel? . . . . .	1
EU:s bildande . . . . .	4
EU:s utvidgning. . . . .	8
Tre kulturella modeller möts . . . . .	8
Integrationsprocessen . . . . .	12
Utvidgningen av den Europeiska Gemenskapen . . . . .	13
EU:s institutioner. . . . .	16
EU:s struktur . . . . .	16
EU:s institutioner och deras funktion. . . . .	17
Rådet . . . . .	18
Kommissionen . . . . .	19
Europaparlamentet . . . . .	20
De Europeiska Gemenskapernas Domstol . . . . .	21
EU:s tre pelare . . . . .	22
Den första pelaren . . . . .	22
EU:s andra pelare. . . . .	22
EU:s tredje pelare. . . . .	26
EU:s sociala och humanitära dimension . . . . .	27
Socialpolitik . . . . .	27
Principerna och mekanismerna för beslutsfattande inom EU . . . . .	29
Beslutsfattandets tillvägagångssätt . . . . .	29
Frågor om EU. . . . .	31
Lagstiftning i EU och i Estland . . . . .	33
Europas rättshistoria . . . . .	33
Moderna europeiska rättssystem . . . . .	34
Lagstiftning inom EU . . . . .	35
Estnisk lagstiftning och EU. . . . .	38
Medborgerliga fri- och rättigheter . . . . .	41
Medborgarbegreppet historiskt . . . . .	41
EU-medborgarens rättigheter och skyldigheter. . . . .	42
Politiska partier i EU och i Estland. . . . .	45
Vad är ett parti? . . . . .	45
Hur många partier bör det finnas? . . . . .	46
Partierna i EU – Europaparlamentet . . . . .	48
Litteratur. . . . .	50

Detta projekt har finansierats med stöd från Europeiska gemenskapen inom ramen för Grundtvig-programmet

Detta projekts innehåll återspeglar inte nödvändigtvis Europeiska gemenskapens ståndpunkt och förpliktar inte på något sätt dess ansvar.



# Förord

föreliggande häfte är en del i ett större projekt, som rör metoder inom vuxenutbildningsområdet, riktat främst till länderna runt Östersjön. Projektet är tvåårigt och engagerar flera organisationer som arbetar med vuxenutbildning i länderna runt Östersjön. Målet för projektet är att uppdatera information om den Europeiska Unionen och dess historiska rötter. Samtidigt har försök gjorts att använda nytt material för att förbättra metoderna för inläring och att erbjuda nya möjligheter.

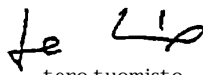
projektet är uppdelat i fyra delprojekt som i sin tur kan delas i ytterligare delar – riktlinjer för fortsatt arbete. Arbetarnas Bildningsorganisation i Helsingfors (TSL) har haft ansvaret för studiematerialet om den Europeiska Unionen och demokratin. Samarbetspartner har varit Centrum för den Allmänna Bildningsorganisationen i Viljandi.

föreliggande material är inte ett faktamaterial i traditionell mening, som ger svaren ja eller nej på frågor om Europeiska Unionen. Syftet med materialet är stimulera till diskussion och till nya frågeställningar för arbetet i mindre grupper och studiecirkel. Förhoppningen är att materialet kan användas i en rad olika sammanhang.

sedan våren 2001 har deltagarna i helsingforsgruppen, Tero Tuomisto, Marita Hintsu, Olavi Huovinen och Laura Tuomisto, varit verksamma i projektet.

Textförfattare är Toni Randla. I den estniska gruppen har deltagarna kommit från flera olika städer och där Sirje Kessa från Viljandi varit ansvarig för projektet och Ivar Rütli ansvarig för texterna.

föreliggande häfte är resultatet av arbetet inom de två grupperna. Författarna i respektive land har upprättat permanenta kontakter och ett diskussionsseminarium har genomförts i februari 2002, vilket bidragit till att arbetet med häftet har kunnat slutföras på ett bra sätt.

  
tero tuomisto  
TSL Helsingfors

  
sirje kessa  
AHL Viljandi

De fyra studiematerialen är resultatet av ett samarbete mellan sju studiecirkel i sex länder runt Östersjön inom ramen för ett EU-projekt.



**TSL**  
HELSINKI

**AHL**  
ESTONIA



**LLES**  
LITHUANIA



# Vad är en studiecirkel?

hur lär vi oss? Hur får vi ny kunskap? Traditionell inläring bygger ofta på studier på egen hand, studier som avslutas med ett prov. Man lär för skolan och inte för livet. Det är vi vana vid från skolan och från högre studier och från arbetslivserfarenhet. Forskning visar emellertid att mycket av det man lärt på det sättet snabbt glöms bort, kunskaper man visat med ett prov som ofta frågat efter detaljer.

Men det finns som vi alla vet många sätt att hämta in ny kunskap på. Ett av dem har fått namnet studiecirkel och erfarenheten av den studieformen varierar mellan Europas länder. Det viktigaste är att det handlar om en grupp som söker sig till en ram och där de kan välja att ta reda på ny kunskap i samverkan med andra. Deltagarna planerar, söker information, formulerar frågor, diskuterar, analyserar och utvärderar utifrån egna önskemål och intressen.

En grupp vuxna söker alltså kunskap tillsammans. Det behöver inte vara en lärare som leder cirkeln. Det är ju deltagarna själva som aktivt ska söka kunskapen. Men visst händer det att lärare leder cirklar. Det är mer vanligt inom vissa ämnesområden än andra, exempelvis språk och matematik. Då är det viktigt att denne inser, att det är väsentligt att i en sådan vuxengrupp inte agera som lärare – som många gör i sitt vanliga lärarjobb. I cirkeln gäller det att gemensamt söka svar på de frågor som deltagarna tycker är viktiga och inte främst besvara dem som läraren redan vet svaren på. Att utgå från deltagarnas frågor innebär att cirkeln inte bara ökar kunskapen utan också stärker deltagarnas självförtroende och självständighet.

i de länder som deltar i detta EU-projekt finns varierande erfarenheter av studiecirkelar i den form de här beskrivits. Studiecirkelformen innebär därför för många en komplettering till en rad andra studieformer. EU har ansett det angeläget att genom detta projekt sprida kunskap om studiecirkeln som en möjlig väg till kunskap bland vuxna.

Denna ickeauktoritära studieform anses i Sverige haft stor betydelse för utvecklingen av det demokratiska samhället. Olof Palme, tidigare statsminister i Sverige, brukade ibland beskriva Sverige som en studiecirkeldemokrati. Han menade att i en studiecirkel lär sig deltagarna lyssna, motivera ståndpunkter, ta hänsyn och respektera andras uppfattningar. En demokrati förutsätter aktiva och informerade medborgare. Det stora antalet ickeauktoritära studiecirkelar medverkade på det sättet till att utveckla demokratin i Sverige.

de cirklar som kommer att startas med stöd av dessa material, först i de länder som ingått i projektet men på sikt också i andra länder, kommer att ha ett studiematerial som utgångspunkt. Det ska inte ses som en lärobok, även om det innehåller en del fakta. Materialet bygger också på ett stort antal frågor. Ibland har de till syfte att hjälpa deltagarna med att prioritera i studierna innan en mängd fakta kommer, i andra fall är avsikten att frågorna ska stimulera bearbetningen av fakta.

Frågorna är så många att det är nödvändigt att välja vilka man ska ta upp i gruppen. Ni väljer själva vilka frågor ni tycker det är viktigt att samtala om och undviker de frågor ni inte känner för – men kanske också lägger till frågor som är viktiga för er, men som inte kommit med i handledningen!

självfallet väljer ni också vad ni vill läsa och vilken information som ni enskilt eller i smågrupper tar reda på mellan cirkelsammankomsterna. Ofta är det också stimulerande att intervjua personer utanför cirkeln; ibland är det nödvändigt att skaffa den kunskap cirkeln behöver just den vägen. Viktigast är emellertid deltagarna själva. Det är era erfarenheter, ert intresse och er livsvisdom, nyfikenhet och upptäckarglädje som är förutsättningen för ett lyckat studieresultat.

studiecirkeln behöver en ledare. Han eller hon deltar i studierna på samma villkor som övriga i cirkeln. Ledarens uppgift är att "hålla ihop" cirkeln, administrera arbetet. Ledaren har huvudansvar för att cirkeln fungerar som en grupp, ska se till att alla blir delaktiga, stimulera de tysta att yttra sig och hålla tillbaka deltagare som dominerar för mycket.

Den organisation eller förening, som svarar för cirkelverksamheten, bör se till att cirkelledarna får klart för sig vad som kännetecknar en studiecirkel. I en sådan introduktion till cirkelledarskap är det bra om det också ingår information och samtal om hur vuxna lär i jämförelse med hur barn och ungdom hämtar in ny kunskap. I introduktionen bör också ingå kunskaper om gruppdynamik, d v s om sådant som brukar hända i en grupp som träffas flera gånger.

erfarenheten säger att den ideala studiecirkeln består av sju-tio deltagare. Flertalet cirklar har mellan tre och 20 deltagare. Om en grupp är liten kommer inte så många synpunkter fram och antalet infallsvinklar blir begränsat. En stor studiecirkel medför att det blir svårt att få alla deltagare att vara aktiva och delta i den process som studiecirkelarbetet utgör.

Det är vanligt att studiecirklar samlas på deltagarnas fritid, vanligtvis en kväll i veckan med två eller tre timmars arbete. Dagarna mellan sammankomsterna är viktiga därför att de ger utrymme för funderingar och studier på egen hand eller tillsammans med en eller ett par deltagare i cirkeln.

Emellanåt kompletteras cirkelsammankomsterna med en eller fler längre samlingar ibland i internat - ofta över helger - för grundligare bearbetning av aktuella frågor.

hur länge pågår en studiecirkel? Det finns inte heller i det avseendet något enkelt svar. I somliga cirklar anser man sig inte ha möjlighet att sätta av mer än tre möten. Flertalet cirklar brukar dock tycka att det behövs ett tiotal sammankomster och de sträcker sig då över flera månader. Och det finns exempel på studiecirklar som vidgat sitt studieområde så att samvaron känns stimulerande i flera år!

Eftersom studiecirkeln är en ny studieform för många är det viktigt att deltagarna får en ordentlig genomgång av grundläggande principer för cirkelarbetet. När gruppen tagit del av materialet kan den välja och forma en grov studieplan, som självfallet kan ändras med framtida erfarenheter.

det har visat sig vara värdefullt för deltagarna – och därmed för studiecirkeln – att man då och då gör ett uppehåll i arbetet och diskuterar arbetsformerna. Vad känns bra och vad behöver ändras?

# EU:s bildande

- För vilka och varför är integration nödvändig?
- Vem introducerade förutsättningarna för integration?
- Vilka förändringar kan man se i integrationsprocessen?

det talas mycket om integration och denna företeelse kan spåras genom historien. Vad är det för något? Vilket förhållande har integration till självständighet, oberoende och rätten till självbestämmande? Integration betyder att förbinda olika delar till en ny integrerad – eller sammansmält – helhet, som blir till ett nytt ämne med yttre kännetecken och en egen identitet. *Integration blir endast framgångsrik när en ny identitet skapas.* Det betyder att *folket och dess organisationer* som finns inne i den nya modellen *identifieras* med denna modell. Har EU en sådan identitet? Värdesätter medlemstaternas medborgare EU? Är medborgarna i kandidatländerna beredda att värdesätta EU? Tror medborgarna i de nuvarande medlemsländerna att medborgarna i kandidatländerna med skild politisk kultur tillhör samma identitetsområde? För att hitta svaren på dessa frågor är det nödvändigt att betrakta Europas historia som en helhet och att analysera processen utifrån denna synvinkel.

Ur identitetssynpunkt är det bäst att se på EU i jämförelse med Sovjetunionens bildande och då jämföra resultaten av deras historiska utveckling utifrån identitetsaspekten (låt oss påminnas om föreställningen om länderna i "smältdugeln" – "melting-pot" nations – och det likformiga Sovjetunionens framträdande!). Har Europas länder en tillräckligt stor gemensam bas för att kunna skapa en europeisk identitet och att i princip betraktas som något likartat?

integrationsprocessen har olika funktioner och nivåer, men frågan om makt och beslutsfattande har alltid en central roll. Politisk integration betyder samarbete mellan olika enheter i ett mångsidigt system – länderna – vilket åtföljs av större eller mindre delegation av makten över beslutsfattandet i frågor som rör motsvarande enheter i samsarbetsorganisationen. Denna har större makt än de ingående enheterna. En av de viktigaste frågorna gäller i hur hög grad makten över beslutsfattandet kan delegeras någon annanstans så att medborgaren skyddas. En annan dimension, som för närvarande har en avgörande roll, är frågan om enhetens oberoende, dvs möjligheten att fatta beslut som rör enhetens verksamhetsområde, är större inom det system som integreras än utanför detta. I denna mening befinner sig länder av olika storlek, med skilda resurser och kapacitet i en fullkomligt annorlunda situation (t ex den möjlighet som Norge och Schweiz har att, trots att de är små, stå utanför varje union; låt oss erinra oss en sovjetisk anekdot om Mongoliet, som var ett högst oberoende land utan möjlighet att påverka något. Det var så demokratiskt att det inte ens blandade sig i sina egna angelägenheter). Det är dessa två aspekter som politiska beslutsfattare alltid måste komma ihåg.

den europeiska integrationen har flera dimensioner och en mångtusenårig historia. Varje framsteg betyder integration i någon mening, där olika delar av samhället hamnar i olika situationer och där några människor får fördelar framför andra. De länder som nyligen har fått eller återvunnit sitt nationella oberoende måste bedöma om den nya integrationsnivån medför liknade resultat vid ett framsteg och sätter den nationella suveräniteten och identiteten i fara eller – i motsats till framsteget – garanterar varje medlemsstat nya möjligheter som inte kan åtnjutas vid ett totalt oberoende (jämför det Brittiska Samväldet, etc).

Man kan bara tala om en framgångsrik integration när den nya sammanslutningen utvecklar en identitet som erkänns av dess medborgare. *Svaret på frågan om identitet* ges i en folkomröstning.

Under århundraden har Europa genomgått flera integrationsvägar, som fått till resultat att något slag av europeisk identitet fortfarande existerar. *Den grekiska kulturen och kolonisationen* har i första hand lagt grunden för de allmänna värderingar, idéer och visioner som den europeiska identiteten stödjer sig på.

Den näst viktigaste grunden är *det romerska riket* som grundade den *romerska rätten*, vilken fortfarande är basen för nationellt oberoende och för relationer mellan länder.

*Merovingernas och Karolingernas erövringar* och *korstågen*, kampen för islams spridning, har haft betydelse i skapandet av den europeiska identiteten. Samma process har återspeglats i det europeiska teoretiska tänkandet, som redan från slutet av medeltiden har sökte efter en begreppsmodell för fredlig samexistens och samarbete under de förutsättningar som kulturell och politisk mångfald i Europa ger (Pierre Dubois, t ex, föreslog 1306 i *“De Recupertatione Terrae Sanctae”* att det skulle inrättas en europeisk kammare med prinsar och prelater samt ett nationernas förbund som skulle betjäna av en internationell domstol).

Nästa viktiga och praktiska integrationsförsök gjordes av Hansan som bildades som ett resultat av teutoniska (germanska) erövringar. Dess avtryck kan spåras också idag, det viktigaste bidraget till vår samtid är den otvungna modell för relationer och kultur, som har en kommersiell förebild och som känns igen i olika modeller och strukturer i vår nutida europeiska integration.

År 1461 föreslog Georg Podiebrad, kung i Böhmen, att det skulle bildas en union av länder – Enighetsförsamlingen (*Congregatio concordae*) – som skulle vara öppen för alla europeiska kristna länder och som sedan skulle bilda en gemensam regering, där länderna kunde representeras i överensstämmelse med deras storlek. Denna regering skulle erbjuda ett gemensamt försvar. Enighetsförsamlingen skulle ha en gemensam armé och budget.

Henri IV:s Stora Plan (*Le Grand dessein de Henri IV*) om att upprätta en union som hade drag av federation med 15 europeiska länder, blev i början av 1600-talet välkänd. I unionen skulle inte ett land ensamt få en dominerande ställning; unionen skulle ha ett stadigvarande organ med 66 medlemmar som skulle fatta beslut på grundval av de förärande väpnade styrkorna. På ekonomins område skulle det inrättas en tullunion och en fri inre marknad.

1800-talet karakteriseras av nationalstaternas utveckling och en uppdelning av Europa som resultat av våld, konflikter och krig. 1815 lade Wien-kongressen grunden för det moderna diplomatiska och förlikningssystemet.

efter upplösningen av de sista imperierna under 1900-talet, har Europa på nytt nått ett stadium av omfattande integration, där man kan se effekterna och modellerna från tidigare perioder. Det nuvarande skedet karakteriseras av integrationsmönster som OSCE, EEC, WEU, Europarådet och EU. Det är omöjligt att förstå EU:s utveckling och de därmed förbundna processerna under de senaste femtio åren utan att ta hänsyn till legitimiteten i de olika samarbetsinstrument som historien skapat. Man får inte glömma att vid sidan av den västeuropeiska integrationen har också den östeuropeiska integrationen efter sovjetisk modell påverkat utvecklingen i väst.

1. Forntida grekiskt arv: demokrati, begreppen och metodiken i politiskt, filosofiskt och vetenskapligt tänkande.
2. Forntida romerskt arv: det juridiska systemet, kommunikationer (man kan fortfarande idag se hur Europa var uppdelat i områden, dit den romerska civilisationen hade respektive inte hade nått).
3. Det romerska rikets och den kristna kyrkans uppdelning (förutsättningen för utvecklingen av två skilda civilisations- och integrationsmodeller i Europa.
4. Merovingerna och Karolingerna, korstågen: grundvalen för den europeiska integrationen.
5. Hansan: prioritering av handel, utbredningen av en ickemilitär civilisation och integration.
6. 1815 års Wien-kongress: de moderna principerna för relationer mellan länder.
7. Nationernas Förbund, 1919.
8. Den pan-europeiska rörelsen (greve Richard Coudenhove – Kalergis artikel 1923 innehöll förslaget att inrätta den Europeiska Konferensen, Skiljedomsrätten, Tullunionen och slutligen Europas Förenade Stater med sin egen regering och ett tvåkammarsparlament - det första politiska i ntegrationsprojektet, som var direkt riktat till medborgarna!)
9. FN (Förenade Nationerna), 1945.

de länder som hade varit i krig med varandra under andra världskriget beslöt att utarbeta ett system, som skulle utesluta möjligheten av framtida krig mellan dem. I Europa beslöt Tyskland och Frankrike tillsammans med fyra andra länder att ingå avtal som skulle förena deras ekonomiska system så att det uteslöt alla ekonomiska förutsättningar för krig. Efter andra världskriget gick hela världen in i ett nytt stadium av integrationsprocessen. Integration har många dimensioner och områden som förverkligas genom olika system av överenskommelser.

Sovjetunionens expansion och nödvändigheten av att undvika att dess sociala modell spreds, skapade ett behov av integration på områden utöver de ekonomiska, som försvarssamarbete, energiförsörjning, fri rörelse för arbete och kapital, principerna för sociala skyddsnät. Samtidigt krävdes det att utveckla en bredare dialog med de länder där ett närmare samarbete antingen var omöjligt eller där det fanns en betydande opposition.

i integrationsprocessen hamnade länder i olika situationer på grund av geografiska och politiska orsaker. Den europeiska sammanslutningsprocessen har influerats av det faktum att många länder till och med efter andra världskriget var kolonialmakter och vars relationer med kolonierna hade hindrat samarbete i Europa. Samarbete på olika områden ägde rum inom ramen för de olika organisationer som kom till efter kriget. Institutioner som Världsbanken med dess "dotterorganisation" the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Internationella monetära fonden (IMF), Internationella Handelsorganisationen (International Trade Organisation, d v s ITO), startades. ITO startades aldrig på grund av motstånd från USA. I stället startades handelsöverläggningar inom ramen för GATT (The General Agreement on Tariffs and Trade), vilket ledde till att Världshandelsorganisationen (WTO) bildades.

I Östeuropa blev resultatet av integrationsprocessen Warszawapakten och Rådet för gemensam ekonomiskt bistånd. Man kan betrakta delarna i denna samhällsmodell och samtidigt ha Bysans traditioner i minne.

### **Föda för tanken** (rekommenderas för uppsatsskrivning):



Vilka olikheter är det som skiljer en nation från en etnisk grupp?

Vad innebär undersäte? Makt, suveränitet och samarbete?

### **Litteratur:**

E. Parsch. Euroopa integratsioon. Tartu, 1999

M. Kalliokoski, J. Salovaara. Eurooppa-tiedon käsikirja. Helsinki, 1996

H. Mikkeli, J. Sihvola, P. Suvanto, E. Lyytinen. Westfalenista Amsterdamiin. Helsinki, 1998

# EU:s utvidgning – tre kulturella modeller möts

Institutio kontra persona

Ägande eller administrativa relationer

Ansvar - kollektivt eller individuellt, horisontellt eller vertikalt

under historiens lopp har olika regioner i Europa utvecklat sina egna "paket" med socialkulturella egenskaper, som kvalitetsmässigt skiljer sig från varandra till den grad, att utan att ta hänsyn till dessa skillnader kan det politiska, ekonomiska och nu även den finansiella samarbetet mellan nationerna inte bli framgångsrikt. Om man generaliserar, kan man påstå att det i Europa kan urskiljas tre speciella kulturmodeller, som under århundradena har skiljts från varandra. Dessa modeller har en och samma grund men under historiens lopp har något, som är väsentligt skilt från övriga, lagts till varje modell. Detta är inga företeelser som professionellt intresserar historiker och kulturforskare, utan aspekter som mycket tydligt påverkar beslutsprocessen i EU:s olika institutioner och attityderna till välfärdssamhällets skatter samt människors vardagsliv. Analyser som tar sin utgångspunkt i samhälls- och kulturvetenskaperna måste producera metoder för att hålla isär de faktorer som påverkar beslutsfattandet och beslutens genomförande i samhället.

rötterna till dessa modeller kan påträffas i religionen. Alla är varianter på relationerna mellan människa och samhälle och skapade av olika inriktningar inom kristendomen - katolicism, protestantism, ortodoxi - och framkallade av ekonomiska, politiska och juridiska faktorer. Här kan vi inte övervärdera religiösa frågor, därför att dessa utgör den ideologiska bas från vilken allt - det individuella, institutionella och även det samhälleliga, medborgaren som helhet - utgår när man fattar beslut. Den andra dimensionen i modellen är den ekonomiska aktivitet som bygger på äganderelationer. Den tredje dimensionen är förbunden med hur man behandlar makt, dess källor och gränser.

eu:s kommande utvidgningsfas gäller länder som, på grund av skillnader i synsätt, vilka uppstått av de faktorer som anges ovan, genom historien har utkämpat många krig mellan sig. Nu kommer dessa länder att integreras i ett gemensamt ekonomiskt, politiskt och socialt system. Finns det nu några möjligheter att lägga grunden för ett fruktbart samarbete? Vem föreskriver villkoren för framtida samarbete? Kan önskan om att förhindra ett krig skapa förutsättningar att bemästra samhällsskillnaderna? Vid den förra utvidgningsfasen tillämpades den samhällsmodell, som grundar sig på samarbete mellan katolicism och protestantism. I kommande fas förenas länder vars historiska erfarenheter har skapats av den sociokulturella modell, som grundar sig på den ortodoxa doktrinen. De problem som åtföljde början av samarbetet mellan de protestantiska och katolska modellerna har ännu inte lösts, eller rättare uttryckt, har ännu inte blivit helt och hållet synliga. Men den nya etappen närmar sig redan. Efter Sovjetunionens kollaps

upplöstes den kulturella modell, som förenade så många länder och som hade många andra skikt förutom kommunismen. Om man vill skapa ett fredligt och internationellt konkurrensmässigt framgångsrikt samhälle, bör inte de processer, som ägt rum under senare tid, tolkas som Sankt Görans seger över draken, där det goda besegrar det onda. Ländernas historiska erfarenheter kan inte jämföras med den elake skolgossens klumpiga eller dåliga uppförande, som inte bidragit med något som är värt att ta med sig, eller om man inte ändrar sitt uppförande kan man inte vara med i ett civiliserat samhälle. Kommunism i sin verkligt historiska form (vilken till sin innersta natur motsäger den kommunism som Marx beskriver) blev möjlig på grund av de historiskt-kulturella skiktens egenskaper, som efter det att kommunismen försvann, påverkar den nya samhällsformens funktioner.

den första modellen grundar sig på katolicism och den romerska rätten. Den katolska kyrkan är historiens största institution. Den placerar sig själv mellan människa och Gud och påstår att människan, på grund av sina synder, inte kan ha direkta kontakter med Gud. Ett sådant påstående ger status och makt åt kyrkans institution. Det är därför som alla samhällsmedborgare, som inte är godkända av denna institution, inte har förmågan att fatta viktiga beslut. De måste uppfylla överordnade föreskrifter och har inte rätt att delta i den process som utformar föreskrifterna.

Den romerska rätten utgår från privat egendom och individens frihet, utan att uppfylla de skyldigheter som inte har godkänts i en överenskommelse. Maktens hantering är förbunden med "beskyddaren", *makten har sitt ursprung* i de fria medborgarnas *överenskommelse* att delegera en del av rätten till beslutsfattandet till beskyddaren (en person eller en institution), vars ansvar det är att säkra gemensamma intressen och försvara undersåtarna mot faror utifrån. *Den person som utövar makt* har mer eller mindre *begränsat ansvar* att uppfylla bestämda uppgifter och har rätt att kräva att folket under hans beskydd skall bete sig i enlighet med reglerna och han skall ha en ersättning som motsvarar graden av ansvar. Ansvaret fungerar vertikalt – såväl från botten till toppen som från toppen till botten. *Samhället* som består av individer är *ett summariskt system*, vars kvaliteter beror på relationerna mellan dessa människor. Arbetsfördelning och behovet av säkerhet utgör grunden för hur institutionerna ser ut. *Institutioner* som fungerar inom ramen för de befogenheter man kommit överens om, har en hög *självständighet*, och det som sker inom institutionerna är inte känt för allmänheten. *Resursfördelningen*, som är karakteristisk för välfärdssamhället, måste äga rum i enlighet med en *frivillig överenskommelse* och det får inte genomföras på skattebetalarnas bekostnad utan genom olika fonder.

Institutionernas slutna karaktär, dess verksamhet som är dold för medborgarna, vars problem löses och vars beslut fattas åt dem, balanseras av organisationernas verksamhet som grundar sig på medborgerliga initiativ och ickeparlamentariska former av social aktivitet (strejker, demonstrationer och andra aktioner). En sådan modell är typisk för klassamhället och verksamhetsmodellerna, som härstammar härifrån, har överlevt ända till våra dagar och kan tydligt ses i Frankrike, det land som har skapat det radikalaste administrativa systemet och handlingsprinciperna. Den nuvarande modellen accepterades av den gemensamma marknadens sex grundarländer och den var tillräcklig också för gemenskapens inledande verksamheter.

den andra modellen uppstod som en motsats till den första. Dess idéer grundar sig på *protestantismen*. *Maktens* hantering är en vidare utveckling av idén om *att delegera begränsad makt för att fullgöra uppgifter av allmänt intresse, vilket är åtföljt av ett kontrollerat ansvar för att lagligt genomföra verksamheten. En garanti om ett "välfärsminimum" till varje samhällsmedlem* är grunden för samhällets stabilitet. Det är *de offentliga institutionernas skyldighet* att garantera stabilitet, något som inte kan ersättas med frivillig välgörenhet. I praktiken garanteras förutsättningen för att utveckla välfärden av statsmaktens, arbetsgivarnas och löntagarnas samordnade verksamhet.

*Moralgrunderna* är var och ens *personliga* ovillkorliga *ansvar* inför Gud, som samvete i den betydelse som finns i Immanuel Kants kategoriska imperativ (vilket bland mycket annat betyder att omoraliska och olagliga order från statsmakten inte skall åtydas). Ansvaret är både vertikalt, med inflytande i riktning från topp till botten (= ansvaret hos överhetspersonen är större än hos den underställda) och horisontellt – där alla har ett ansvar.

En sådan modell har i högsta grad utvecklats i Sverige och sedan allmänt antagits i de nordiska länderna. Relationerna mellan maktinstitutionerna och samhället har också påverkats av det faktum att livegenskap var okänt i Sverige. Maktinstitutionerna har alltid varit tvungna att uppnå överenskommelser i frågor, som i andra samhällen inte har varit föremål för överenskommelser. De nordiska ländernas anslutning till EU har fört med sig ett nytt slags offentligt beslutsfattande. Skillnaderna mellan hur makt och välfärd hanteras i de två kulturmodellerna har medfört att EU blickar efter nya vägar när det gäller att fördjupa och utvidga demokratin. Denna process har ännu inte frambringt tillräckligt utarbetade lösningar i början av den nya utvidgningsvägen.

nästa utvidgningsrunda kommer att inbegripa länder med en historisk erfarenhet, som i grunden skiljer sig från de två tidigare modellerna. Det europeiska teoretiska tänkandet har inte tillräckligt utarbetat sina grundläggande principer och därför är det nödvändigt att åtminstone försöka urskilja grundelementen i denna kulturmodell.

Den tredje kulturmodellen, vilken inleddes av den ortodoxa religion som spreds från Bysans, baserar sig på förståelsen av maktens ursprung och innersta väsen. Hanteringen härrör från existensen av den gudomliga, fulländade ideala modellen och dess förverkligande på maktens topp, varifrån en perfekt ordning dirigeras nedåt genom institutionerna. Makt kan bara en sådan person ha, som Gud genom sin vishet ger både makt och den nödvändiga informationen för att utöva den. Andemeningen i detta hanterande av makt uttrycks i det ryska ordspråket "Den Gud ger en uppgift, ger han också vishet". *Samhället* ses som en *organism*, där enskilda medlemmar har sin ställning, sina skyldigheter och rättigheter bestämda utifrån helheten. Ansvaret är vertikalt och rör sig *från botten till toppen*. Moralens viktiga värderingar är att uppfylla skyldigheter och lojalitet. När man slogs med det tatar-mongolska oket, utvecklades i Ryssland ett mycket speciellt system med egendomsrelationer, där kejsaren var den främste ägaren, bönderna ägde ingen egen mark och medlemmarna av den styrande klassen ägde inte heller helt och fullt sin egendom, den suveräne ägaren var kejsaren. *I stället för egendomsrelationer hade Ryssland administrativa relationer. Kyrkans och den sekulära makten tillhörde enligt hävd kejsarens person och makten åtföljdes av ett monopol på sanningen.* Föreställningen att makt och sann kunskap tillhör varandra, skapar förväntningar om att *institutionerna som utövar makt, bäst av alla vet vad medborgarna behöver. De måste komma ihåg detta i sin verk-*

*samhet*. Det anses inte troligt att den forskning som grundar sig på privat initiativ, kan leda till en opartisk och sann information om samhällssituationen. Resultaten från icke-offentliga undersökningar, som baseras på privat företagsamhet, anses inte trovärdiga och man tror inte att frivilliga initiativ är tillräckliga för att lösa samhällsproblemen. Sovjetunionen skapade sin diktatur grundad på offentligt ägande och stöddes av denna tradition. Diktaturen förminskade medborgarnas rättigheter till ett minimum, men garanterade varje person en nivå över existensminimum. Avsaknaden av erfarenheter från gräsrotsinitiativ inom samhällsområdet har lett till en situation, där människor anser det naturligt att statens maktinstitutioner måste vara ansvariga för varje människas miniminivå i välfärden. Politiska partier ses som representanter för gruppintressen, vilka på grund av en överenskommelse är oförmögna att leda samhället på ett balanserat sätt. Svårigheterna att gå över från denna samhällsmodell till ett samhälle med fri marknad och demokrati, har på några ställen minskat särskilt löntagarnas förtroende för de politiska institutionerna till ett minimum och inom kandidatländerna gett upphov till en växande opposition mot EU.

när man jämför de olika kulturmodellerna och värderar möjligheterna att föra dem närmare varandra, måste man utgå från det faktum att den tredje modellens sovjetiska form dött ut, som ett resultat av det kalla kriget. Detta kan vi inte tolka som Sankt Görans seger över draken, där det goda besegrar det onda och där vi tillåter oss att dra slutsatsen att alla handlingsprinciper i denna modell är värde- och perspektivlösa samt att anhängarna av modellen antingen är onda eller dåraktiga. Utvidgningen av EU kan inte bli friktionsfri och framgångsrik, såvida inte hänsyn och respekt tas till den historiska erfarenheten i de tillträdande länderna. Det är utan tvivel möjligt att utifrån den tredje kulturmodellens erfarenheter finna beståndsdelar, som kan användas för att bidra till att ett stort system fungerar.

## Föda för tanken



Vilka områden är mest påverkade av skillnaderna i kulturmodellerna?

---

Vilka möjligheter kan ni se när det gäller att bemästra de motsättningar som orsakas av skillnader?

---

Vem skall syssla med att bemästra de motsättningar som orsakats av skillnaderna i kulturmodellerna - stater, partier, informella samhällsorganisationer, forskare ...?

---

Vilken strategi skulle ni använda, om ni skulle arbeta i ett samhälle, där det fanns en kulturmodell som skiljer sig från er egen traditionella?

---

## Integrationsprocessen kan lättare följas lättare med hjälp av tabellen nedan

Avtal	ÅR	Deltagande länder	Innehåll
Marshallplanen	1947		Ett europeiskt ekonomiskt program i Västeuropa för att förhindra Sovjets expansion och undvika att en ny konflikt blir möjlig i Europa.
För att förverkliga Marshallplanen bildades en ekonomisk samarbetsorganisation (OEEC/OECD)	1948 1960		
The Western Union	1948	Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Luxembourg	Försvarssamarbete.
NATO	1949	Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Luxembourg, Island, Italien, Norge, Portugal, Danmark, USA, Kanada	Transatlantiskt försvarssamarbete som grundar sig på USA:s militära förmåga för att undvika sovjetisk expansion.
Europarådet	5.5.1949	Storbritannien, Frankrike, Belgien, Italien, Nederländerna, San Marino, Österrike, Luxemborg, Irland, Danmark, Norge, Sverige + Turkiet, Västtyskland, Cypern, Schweiz, Malta, Portugal, Spanien, Liechtenstein, Finland, Ungern, Polen, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien, Rumänien, Tjeckien, Republiken Andorra, Ryssland	Samarbete kring mänskliga rättigheter baserat på gemensamma värderingar, för att befrämja demokrati och dialog mellan olika samhällen.
Europeiska Kol- och Stålunionen	1951	Västtyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxembourg	En gemensam användning av strategiska resurser för att undvika ett nytt krig.
Västeuropeiska Unionen	1954	Storbritannien, Frankrike, Belgien, Nederländerna, Luxemborg + Västtyskland, Italien, Portugal, Spanien, Grekland	En samordnad försvarspolitik mellan länderna i Västeuropa, som minskar beroendet av USA.
Romtraktaten = The European Economic Community and the European Atomic Energy	1957	Västtyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxembourg	Teknologiskt samarbete.
Den europeiska frihandelsorganisationen = The European Free Trade Association (EFTA)	1960	Storbritannien, Sverige, Norge, Danmark, Schweiz, Österrike, Portugal + Finland (1961)	Den ekonomiska samarbetsorganisationen för länderna utanför den gemensamma marknaden.
Fördraget som förenar "regeringarna" för de tre gemenskaperna	1965	Västtyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxembourg	För att minska oenighet och bilda gemensamma institutioner.
Fördraget om europeiskt politiskt samarbete (EPC)	1970	Västtyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxembourg	Samordning av utrikespolitiken.
Det europeiska monetära systemet (EMS)	1979		En vidareutveckling av Bretton-Wood-systemet – valutapolitik växelkurser.
Utkastet till ett fördrag för att upprätta EU (ej genomfört)	1984		Samarbete inom den monetära politiken, social- och sjukvård, utrikespolitik (säkerhet, avrustning), bildande av ett lagstiftande tvåkammerssystem.
Europeiska enhetsakten	1987		Uppgiften: att upprätta EU, inre marknad, samarbete på miljöskyddsområdet, forskning och teknologi, stärkande av EPC (det politiska samarbetet).
Maastrichtfördraget = EU:s bildande	7.2.1992/ 1993		Bildandet av EU, det gemensamma institutionella ramverket – tre pelare, utvecklingen av samarbetet inom utrikes- och inrikespolitiken samt inom det juridiska området.
Amsterdampfördraget	2.10.1997/ 1.5.1999	12 medlemsländer	Ett klagörande av Maastricht-fördraget – status och rättigheter för EU-medborgaren, effektiviteten i gemenskapens institutioner, demokrati och EU:s internationella ansvar. Öppenhet och transparens. Fördraget fastställer EU:s aktiviteter före utvidgningens nästa steg.
Nicefördraget	12.2000	15 medlemsländer	Skapar en möjlighet för närmare samarbete genom att reducera vetorätten. Fastställer utvidgningsvillkoren.

# Utvidgningen av den Europeiska Gemenskapen (Gemenskaperna)

de europeiska gemenskapernas utveckling och bildandet av Europaunionen har steg för steg fört med sig att nya länder anslutit sig till den process, där gemenskapen ständigt har förändrats. Varje nytt anslutningssteg har fått gemenskapen att lösa nya problem och ändra hela sitt innersta väsen. Före det kommande anslutningsskedet är det nödvändigt att analysera karaktären på de problem som följer med varje lands inträde, för att bättre förstå problemen i den omedelbara utvidgningen.

År	Länder	Intressen och problem
1951	Västtyskland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Belgien, Luxembourg	Tyskland – återinträde i internationellt samarbete, exportmarknaden; Frankrike – samstämmighet med Tyskland, jordbruksexport, industritillväxt; Belgien – exportberoende (kol, stål); Italien – industrialisering, investeringsbehov; Nederländerna – starkt exportberoende, säkerhet och fria rörelser; Luxembourg – säkerhet, ekonomisk stabilitet.
1961	Storbritannien, Danmark, Norge och Irland	Det första försöket att gå med i den inre marknaden (misslyckades på grund av franskt motstånd).
1967	Storbritannien, Danmark, Norge och Irland	Det andra försöket att gå med i den inre marknaden (misslyckades på grund av franskt motstånd).
1972/1973	Storbritannien, Danmark, Irland (Norge drog sig tillbaka efter folkomröstning)	Gick med i den inre marknaden, öppna marknader för produktionskapacitet.
1972	Frihandelsavtalet mellan den inre marknaden och EFTA (+ Norge)	Handel mellan länder med olika politisk struktur i en tullunion.
1981	Greklands inträde	Greklands återkomst till det demokratiska Europa efter diktaturen, investeringsbehov.
1986	Spaniens och Portugals inträde	Återkomsten till det demokratiska Europa efter diktatur, investeringsbehov.
1991, 1992	Österrike, Sverige, Finland och Schweiz överlämnade sina inträdesansökningar	Folkomröstningen i Schweiz godkände inte inträdet.
1995	Österrike, Sverige, Finland	Den viktigaste marknaden för dessa länder: i EU.

under flera år har inträdesansökningar lämnats in av många andra länder, som nu väntar på nästa steg i utvidgningen.

Datum	Land	Viktigaste orsaker
14.4.1987	Turkiet	Greklands motstånd på grund av Cypern, kränkningarna av mänskliga rättigheterna, vilket är oacceptabelt i EU. Erkänt den 11-12/12 1999 i Helsingfors som ett kandidatland.
3.7.1990	Cypern	
16.7.1990	Malta	
31.3.1994	Ungern	
5.4.1994	Polen	
22.6.1995	Rumänien	
27.6.1995	Slovakien	
27.10.1995	Lettland	
28.11.1995	Estland	
8.12.1995	Litauen	
16.12.1995	Bulgarien	
23.1.1996	Tjeckien	
10.6.1996	Slovenien	

*Försök finna de problem som kandidatländerna möter, när de går med i EU.*

under eu:s nästa utvidgningsskede kommer sådana länder att ansluta sig som, i jämförelse med nuvarande EU-medlemmar, har en fullständigt annorlunda historisk utveckling. Denna har fört med sig en samhällsmodell, en social struktur och en identitet som är speciell. Det är en av historiens största utmaningar att förena dessa länder med EU:s verksamhet. Till och med att fastställa de kriterier, som skulle göra det möjligt att bedöma varje lands beredskap att gå med i EU, är en komplicerad och ideologiskt riskfylld uppgift. För att uppnå de utvidgningsmål som formulerades i Maastricht, togs *kriterierna för att kandidatländer skall tillåtas gå med i EU* fram och godkändes i Köpenhamn av EU:s Råd den 22 juni 1993:

- stabila institutioner som säkerställer demokrati, rättsäkerhet och mänskliga rättigheter
- en fungerande marknadsekonomi och förmåga att klara sig i en konkurrensutsatt marknad inom EU
- förmåga att uppfylla medlemskyldigheterna, inklusive att genomföra de uppgifter som rör den politiska, ekonomiska och monetära unionen.

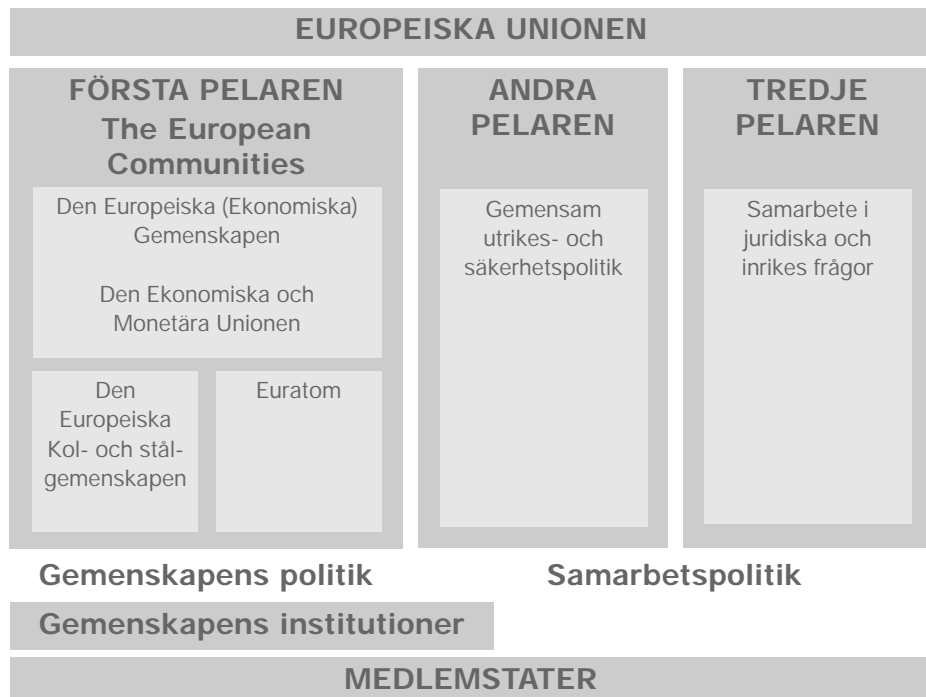
Åtgärder som eu beslutat ska vara genomförda innan nya medlemmar kan få tillträde:

förändra de vanliga verksamhetsområdena och arbeta fram nya inriktningar för framtida verksamhetsområden, en upptrappning av den inre marknaden med en valuta, stöd för en sysselsättning som garanterar medborgarnas fria rörlighet över områden, där lag och ordning samt inre säkerhet tillförsäkras.

# EU:s institutioner

eu består av *tre europeiska gemenskaper och gemensamma verksamhetsområden*, som fungerar på grundval av samordnade principer och i överensstämmelse med de regler för tillvägagångssätt man kommit överens om. En struktur har bildats som officiellt kallas *EU:s tre pelare*. Ur terminologisynvinkel har begreppet "Den europeiska gemenskapen" två betydelser – en smal och en bred – vilket kan leda till missförstånd. Den smalare betydelsen av den europeiska gemenskapen står för den tidigare Europeiska Ekonomiska gemenskapen (EEC). Maastrichtfördraget föreskrev att ordet "ekonomisk" skulle utelämnas. Till "gemenskapen" i den smalare betydelsen hör den inre marknaden samt den Ekonomiska och Monetära Unionen. Den Europeiska gemenskapen i vidare mening förenar den Europeiska Kol- och Stålunionen, den Europeiska (ekonomiska) Gemenskapen och den Europeiska Atomenergigemenskapen (Euratom), vilka ur juridisk synvinkel är oberoende enheter. Den viktigaste av dem är den ekonomiska gemenskapen och det är därför som den används som det allmänna begreppet. I juridiska texter används pluralformen *De Europeiska Gemenskaperna*. Från början hade alla gemenskaperna sina egna ledningsgrupper, vilka förenades 1967 och alltsedan dess har Rådet och Kommissionen varit de gemensamma institutionerna för samtliga gemenskaper.

## EU:s struktur



# EU:s institutioner och deras funktion

eu står inför flera principiella problem, för vilka det under historiens lopp inte har utarbetats några verk samma lösningar. Problemens karaktär och metodiken, när det gäller att finna lösningar, beror på det antal länder som tillhör unionen. De modeller för beslutsfattande, som var effektiva när sex länder var engagerade i det ekonomiska samarbetet på gemenskapernas villkor, kan inte fungera kraftfullt i en gemenskap med femton länder, för att inte tala om en gemenskap med 26 länder, som är inriktade mot den sociala dimensionen – den Europeiska Unionen.

om man betraktar eu:s verksamhet, kan man se att det för det ekonomiska samarbetet finns mer eller mindre tydliga, väl etablerade förfaringssätt och formaliserade regler som möjliggör ett slutligt resultat. På den andra och tredje pelarens områden saknas sådana väl etablerade tillvägagångssätt. När man behandlar en fråga kommer man i varje särskilt fall överens om regler för beslutsfattandet.

det första problemet hör samman med relationerna mellan människornas demokratiska, breda deltagande i maktutövning, nationella staters suveränitet, individens frihet och effektiviteten i beslutsfattandets mekanismer. Principen om subsidiaritet är central, vilket innebär att varje fråga skall lösas allra närmast den målgrupp som berörs – på kommunal eller nationell nivå i medlemsländerna. Beslutsfattande delegeras till centralmakten endast i de fall då detta misslyckas på lägre nivå. Principen, som är karakteristisk för EU för närvarande, utgörs av samarbetet mellan medlemsländerna, där endast oundgänglig sakkunskap ur samarbets synpunkt delegeras till gemenskapen. De delegerade rättigheterna förblir dessutom under medlemsländernas kontroll. Att bevara och stärka medborgaren och identiteten är en förutsättning för samarbete. Möjligheterna för gemenskapens institutioner att ingripa i medlemsländernas inrikesfrågor är utomordentligt begränsade.

*Tror ni att problem som uppstår i framtiden kan lösas av de tillvägagångssätt som fastställts med hjälp av EU (institutioner och metoder)?*

Kommer ni att godkänna dessa tillvägagångssätt?

---

Vilka områden måste utvecklas vidare?

---

det andra centrala problemet är förenat med nationalstatens och gemenskapens roller i beslutsfattandet: hur avgör medlemstatens invånarantal antalet förtroendevalda och hur kan man följa principen om likvärdiga stater under internationell lag (se Nicefördraget)?



Nicefördraget från år 2000 (träder i kraft efter det att varje land ratificerat det) föreskriver att Rådets röster skall fördelas på följande sätt:

Österrike	10
Belgien	12
Spanien	27
Nederländerna	13
Irland	7
Italien	29
Grekland	12
Luxembourg	4
Portugal	12
Frankrike	29
Sverige	10
Tyskland	29
Finland	7
Danmark	7
Storbritannien	29

Efter utvidgningen kommer de nya medlemsländerna att ha följande antal röster:

Bulgarien	0
Estland	4
Cypern	4
Litauen	7
Lettland	4
Malta	3
Polen	7
Rumänien	14
Slovakien	7
Slovenien	4
Tjeckien	12
Ungern	12

det tredje problemet gäller att bestämma representationsgraden: hur kan man garantera att alla intressen täcks in (alla möjliga intressegrupper och deras olika intressen) och att en fungerande representation garanteras?

det fjärde problemet: vem har initiativrätt? Hur kan förslag från lägre nivåer realiseras i det mellanstatliga beslutsfattandets mekanismer och processer?

Samarbetets högsta organ är regeringskonferensen – Europarådet – som bestämmer den inriktning, som samarbetet skall ha under kommande integrationsstadium och ger de verkställande organen – Rådet och Kommissionen – i uppgift att arbeta fram speciella lösningar och program.

## Rådet

den högsta beslutsfattande institutionen är *EU-rådet*, vars struktur ändras beroende av karaktären på de problem som behöver en lösning. EU-rådet är den andra lagstiftande institutionen vid sidan av Parlamentet och det har rätt att fatta beslut (i samordning med Parlamentet) i fråga om budgeten. Regeringen i varje medlemsland är representerad i EU-rådet. När jordbruksfrågor diskuteras, samlas jordbruksministrarna. I andra frågor möts motsvarande ministrar. *Rådet för allmänna frågor* består av utrikesministrarna och sysslar med utrikes- och säkerhetspolitik, utrikes ekonomiska relationer samt med problem som specialministrarna inte kunnat lösa och finna en gemensam överenskommelse kring.

Varje medlemsland har ordförandeskapet under ett halvt år. Ministrarna i ordförandedlandet förbereder dagordningen till mötet inom sitt område.

Gemenskapens beslut i fråga om lagstiftning bekräftas slutligen enhälligt av Rådet (vetorätt för utrikes- och säkerhetsfrågor, samarbete inom områden som brottsbekämpning, asyl- och immigrationsfrågor samt skattepolitik), genom enkel majoritet (procedurfrågor) och kvalificerad majoritet (i fråga om den inre marknaden). I Rådet har varje medlemsland ett bestämt antal röster, som bygger på jämlikhetsprincipen å ena sidan och å den andra på befolkningens storlek. För närvarande är det totala antalet röster 87, de fyra stora länderna har 10 röster vardera, de mindre länderna har 2 röster vardera och kvalificerad majoritet innebär 62 - 71,26%.

ökningen av antalet medlemsländer i EU kräver att förändringar görs i beslutsfattandeapparat, speciellt att minska antalet frågor som kräver enhälliga beslut. Det finns omkring trettio bestämmelser i fördragen som skapar de Europeiska Gemenskaperna.

ministerrådet har ett sekretariat. Rådets arbete förbereds av *medlemsländernas permanenta ambassadörsrepresentation Corepar* (på franska comité des représentants permanents). Den andra pelarens innehåll – utrikes- och säkerhetspolitik – förbereds av *den politiska kommittén Copo* (comité politique), som består av utrikesministeriernas chefer för de politiska avdelningarna i medlemsländerna (i Sverige heter funktionen kabinetssekreterare).

nya politiska direktiv utarbetas av *Europarådet*, vilket består av stats- och regeringschefer. *Detta är inte en EU-institution*, utan ett inofficiellt forum för att diskutera nya idéer. Det fattar inte beslut men *för fram förslag* om att utarbeta nya principiella överenskommelser.

## Kommissionen

det högsta verkställande organet inom de Europeiska Gemenskaperna är Europakommissionen, ett permanent fungerande organ som består av 20 kommissionärer. Kommissionen backas upp av 17 000 tjänstemän. Via enkel majoritet fattar kommissionen sina beslut. Den representerar EU gentemot omvärlden, bär ansvaret för att EU uppfyller sina åtaganden och kontrollerar att medlemsländerna genomför besluten. På *Gemenskapsområde* har Kommissionen monopol på *initiativrätt*, på *unionensområde* har den *initiativrätt*. Kommissionen är kollektivt ansvarigt för sin verksamhet inför Europaparlamentet.

kommissionen väljs för en femårsperiod och dess medlemmar fastställs av Europaparlamentet. Varje medlemsland har en representant i Kommissionen, och de större medlemsländerna (Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Italien och Spanien) har två representanter. Kommissionärerna får inga uppgifter av medlemsländerna utan av Gemenskapen och de är ansvariga för att gemenskapens beslut genomförs.

I nicefördraget har eu:s utvidgning beaktats. Från och med 2005 kommer varje medlemsland att ha en representant i Kommissionen. Antalet medlemmar i Kommissionen kommer att minska, när EU har fler än 27 medlemsländer. Då skall det slutgiltiga antalet medlemmar i Kommissionen ha bestämts, men antalet kan inte bli större än 27. Ett system med roterande medlemmar skall inrättas. I enlighet med fördraget kommer Kommissionens ordförande att få ett större ansvar. Han/hon får rätt att fördela kommissionärsområden och förändra kommissionärernas arbetsuppgifter under pågående arbetsperiod. Dessutom har han/hon rätt att, om Kommissionen är enig, kräva att en kommissionär skall avgå. De tjänstemän som arbetar för Kommissionen är uppdelade i 24 *direktorat* (på franska: *directorat général* – DG).

## Föda för tanken



Vilka demokratiproblem uppstår när antalet medlemmar överstiger 27?

---

## Europaparlamentet

europaparlamentet är eu:s församling med valda representanter för medlemsländerna. Parlamentet väljs för en period av fem år. Valen äger rum i medlemsländerna enligt regler som till viss del skiljer sig från land till land. Parlamentet har 626 ledamöter och sammanträder alternerande i Bryssel i Belgien och i Strasbourg i Frankrike. En ledamot har på engelska officiellt titeln *Member of European Parliament* (MEP), d v s Europaparlamentariker. Ledamöterna är inte grupperade efter sina hemländer utan i partigrupper. Den nuvarande fördelningen är följande:

### Partier (situationen den 30 januari 2003):

PPE/DE (Gruppen för Europeiska folkpartiet (kristdemokrater) och Europademokraterna) – 232;  
PSE (Europeiska socialdemokratiska partiets grupp) – 175;  
ELDR (Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiets grupp) – 54;  
Verts/ALE (Gruppen De gröna/Europeiska fria alliansen) – 45;  
GUE/NGL (Gruppen Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster) – 50  
UEN (Gruppen Unionen för nationernas Europa – 22;  
EDD (Gruppen för demokratiernas och mångfaldens Europa) – 17;  
NI (Grupplösa) – 31.

### Länder (efter utvidgningen):

Österrike – 17; Belgien – 22; Danmark – 13; Finland – 13; Frankrike – 72;  
Tyskland – 99; Grekland – 22; Irland – 12; Italien – 72; Luxembourg – 6;  
Nederländerna – 25; Portugal – 22; Spanien – 50; Sverige – 18;  
Storbritannien – 72.

man har redan kommit överens om att antalet parlamentariker efter EU:s utvidgning skall vara 732. Länderna kommer att ha följande mandatfördelning:

Bulgarien – 17; Tjeckien – 20; Cypern – 6; Estland – 6; Ungern – 20;  
Lettland – 8; Litauen – 12; Malta – 5; Polen – 50; Rumänien – 33;  
Slovakien – 13; Slovenien – 7.

i jämförelse med de nationella parlamenten är Europaparlamentets makt mer begränsad. Det är inte Gemenskapens högsta lagstiftande organ och det har ingen initiativrätt. Europaparlamentets makt är begränsad till första pelarens verksamhetsområde samt till att bekräfta EU:s budget. Under vissa omständigheter kan Europaparlamentet delta i Gemenskapens beslut. Parlamentet kan kräva att Kommissionen avger förklaringar och tar fram utkast till nya lagförslag. Nicefördraget från år 2000 stärker Europaparlamentets lagstiftande makt som den delar med Rådet. En bestämmelse lades till fördraget som gäller att *Europarådet* kan bekräfta de *Europeiska partierna förordning*.

i samarbete med Parlamentet arbetar en *ombudsman* som alla medborgare i EU kan vända sig till med klagomål som rör Gemenskapens verksamheter

## De Europeiska Gemenskapernas Domstol

tolkningen av de Europeiska Gemenskapernas fördrag tillhör Domstolens jurisdiktion (Gemenskaperna är oberoende juridiska enheter). Till Domstolens kompetensområde hör juridiska tvister mellan medlemsländerna, institutionerna, unionen och medlemsländerna samt mellan unionen och enskilda individer. *Den andra och tredje pelarens verksamhetsområde hör inte till Europadomstolens kompetensområde.*

det finns också en Förstainstansrätt, där varje medlemsland representeras av en domare. Nicefördraget fastställer en förbättring när det gäller arbetsfördelningen mellan de två instanserna, för att förhindra en farlig förlängning av rättsprocessen, som kan uppstå som ett resultat av EU:s utvidgning. Särskilda avdelningar skall skapas för att handskas med speciella områden inom juridiken och som kan sammanträda i en mindre grupp, där inte alla representanter för medlemsländerna är närvarande (minimum 13 domare har rätt att fatta beslut).

att budgeten följs kontrolleras av en speciell Revisionsrätt, där varje medlemsland representeras av en revisor. Revisionsrättens ledamöter godkänns enhälligt av Rådet. Ämbetstiden är sex år. Revisionsrätten tar fram en rapport om hur budgeten efterföljs. Nicefördraget rekommenderar att samarbetet med nationella revisionskommissioner skall vara tätare och att ordföranden i Revisionsrätten skall upprätta en kommitté, där cheferna för de nationella organisationerna skall delta.

*Den ekonomiska och Sociala Kommittén* och *Regionkommittén* utgör permanenta rådgivande organ, som inte är underställda de ovan nämnda institutionerna. Varje kommitté har 222 ledamöter från alla medlemsländer (6-24 platser).

Ledamöterna i *den Ekonomiska och Sociala Kommittén* representerar företagare och arbetsmarknadsorganisationer. I Nicefördraget anges att representanter för olika verksamhetsområden i samhället skall ingå i kommittén med högst 350 ledamöter.

*Regionkommittén* (bildad enligt Maastrichtfördraget) består av ledamöter som representerar olika regionintressen i medlemsländerna.

*Nicefördraget* förutser en utvidgning av kommittén enligt samma principer som utvidgningen av den Ekonomiska och Sociala Kommittén.

på eget initiativ kan kommittéerna lägga fram förslag som gäller Gemenskapernas uppgifter.

## Föda för tanken:



Vad anser ni vara viktigast för EU-strukturens utveckling – en tillräckligt demokratisk representation, så att små länders och sociala grupper röster kan höras – eller en förenkling av beslutsfattandet, så att lösningen på problem som berör hela samhället kan bli snabbare, effektivare samt att minoriteter som representerar trånga privata intressen inte kan hindra att väldigt viktiga beslut för majoriteten kan genomföras?



Antalet representanter:

Tyskland, Frankrike, Italien, Storbritannien	24
Polen och Spanien	21
Rumänien	15
Österrike, Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Ungern, Nederländerna, Portugal, Sverige	12
Danmark, Finland, Irland, Litauen, Slovakien	9
Estland, Lettland, Slovenien	7
Cypern, Luxembourg	6
Malta	5

# EU:s tre pelare

Den första pelaren:

de Europeiska Gemenskaperna (EC, Euroatom, ECSE).

eu:s centrala institution är fortfarande den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen som utvidgas och blir en ekonomisk och monetär union. I Maastrichtfördraget utelämnades ordet "ekonomisk" i namnet på gemenskapen i syfte att ge en signal om det slutliga målet – att upprätta en politisk gemenskap. Trots detta fortsätter de tre gemenskaper som inrättades 1957 i enlighet med Romfördraget att verka som oberoende juridiska enheter. EU-kommissionen, EU-parlamentet och de Europeiska gemenskapernas Domstol samt kommittéerna utgör fungerande organ med nya funktioner tack vare nya verksamhetsområden i ett utvidgat EU.

Den första pelarens verksamhetsområde är ytterst brett men det är väl systematiserat och reglerat. Ett närmare samarbete och medlemskap för länder med skilda ekonomiska möjligheter och sociokulturella system har lett till ett samband mellan ekonomiskt juridiska lösningar och den sociala dimensionen, något som betyder att i arbetet med att ta fram ekonomiska program är det nödvändigt att överväga miljöskyddsaspekter, fri rörelse för arbetskraft, fortbildning, teknologisk forskning osv. Som ett resultat av detta har gemenskapernas karaktär och verksamheternas inre logik förändrats: samarbetet mellan länder äger inte rum enbart utifrån det ekonomiska målet att göra vinst utan välfärden och varje samhällsmedborgares säkerhet får allt större betydelse. Den sociala dimensionen är likvärdig med de ekonomiska intressena. Följaktligen bör ett rikt demokratiskt samarbete på många nivåer gynnas, där samtliga samhällslager deltar. Utvecklingen av ett sådant samarbete har inte varit lätt och utan motsägelser. Fördragen från 1957, som upprättade den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, satte som mål att utveckla en inre marknad 1969, något som emellertid inte lyckades. I och med att Tullunionen inrättades, uppnåddes målet om fri rörelse för varor, men andra mål såsom fri rörelse för arbetskraft, kapital och tjänster nåddes inte förrän på 1980-talet. Programmet för att upprätta en inre marknad blev en juridisk del i Europeiska enhetsakten 1987, som reglerade verksamheterna fram till den 31 december 1992.

1988 beslöts att inrätta den Ekonomiska och Monetära Unionen på grund av att det hastigt växande flödet av varor och pengar krävde ett reglerande instrument. Inrättandet av unionen planerades till tre steg. Det andra steget började 1994, då en fast valutakurs och räntenivå infördes och för kandidatländerna var det inte tillåtet att överskrida dessa. Det tredje steget tog slut i och med att den gemensamma valutan, "euron", infördes den 1 januari 2002.

EU:s andra pelare

– en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

en del av eu:s utrikespolitik har förts som gemenskapens politik, där de deltagande är gemenskapens institutioner, som vanligtvis fattar *beslut* enligt majoritetsprincipen. Sedan blir besluten *obligatoriska* för medlemsländerna på *jordbruks-, handels- och ekonomiområdet*.

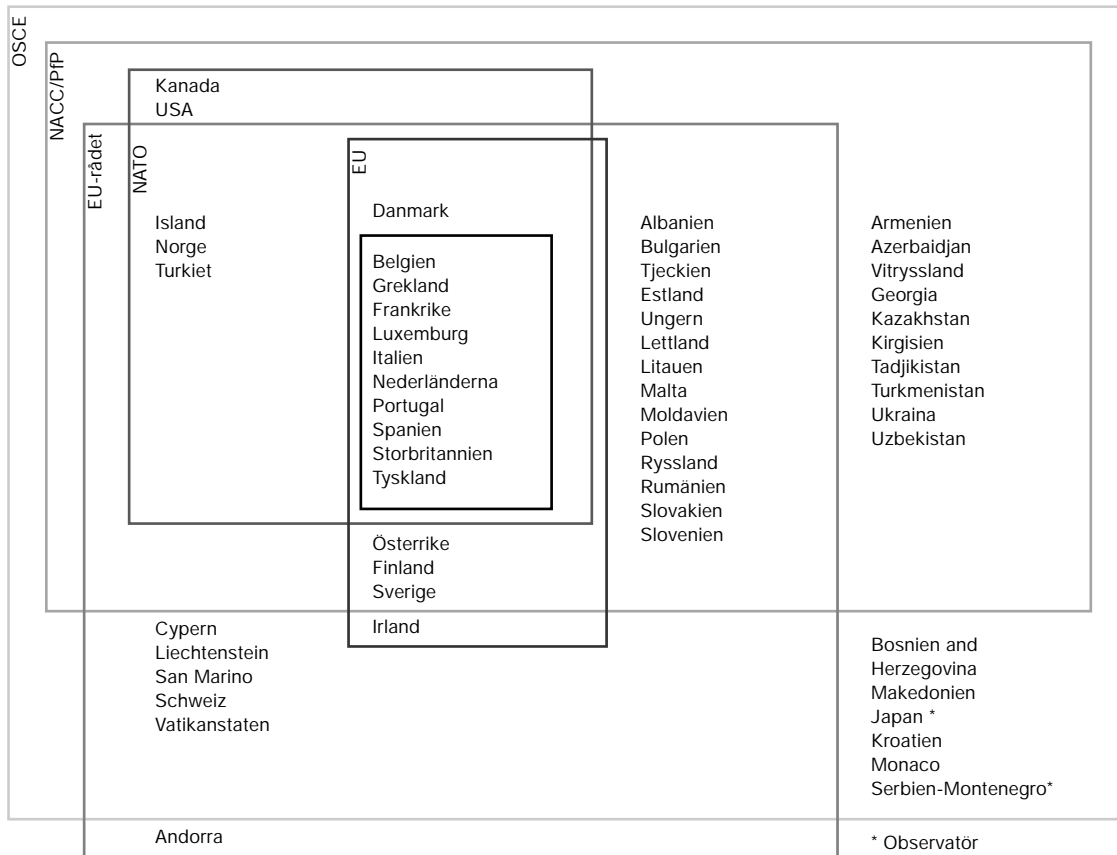
*Utrikes- och säkerhetspolitik genomförs i form av ett nära mellanstatligt samarbete som syftar till beskriva EU:s allmänna ståndpunkter. Dessa beslut fattas enhälligt. Samarbetet har på detta sätt utvecklats sedan 1970 och det kallas officiellt för det Europeiska Politiska Samarbetet (EPC). Maastrichtfördraget föreskrev att samarbetet skulle bli ännu närmare och det benämndes den Allmänna Utrikes- och Säkerhetspolitiken (CFCP, d v s the Common Foreign and Security Policy).*

Samarbetet på utrikespolitikens område sker på regelmässig grund. Utrikesministrarna samlas ofta för att diskutera frågor inom utrikespolitiken, höga tjänstemän från utrikesdepartementen (den politiska kommittén – COPO) möts ännu oftare för att förbereda ärenden inför ministrarnas diskussioner. COREU, EU:s interna kommunikationsnät, fungerar som ett organ för vardaglig samordning av arbetsgrupper med experter som följer skeenden och processer inom utrikespolitiken. Former och metoder är av det slag, som tillåter EU att uppnå en gemensam förståelse och enhälliga beslut. I de flesta fall presenteras allmänna beslut inom utrikespolitiken för hela världen som EU:s beslut. Ibland tas praktiska steg som till exempel att agera observatör vid val eller att införa ekonomiska sanktioner. Ett medlemsland behöver inte delta i beslutande-processen och kan hålla sig vid sidan om.

den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är inte allmän på samma sätt som den gemensamma politiken på jordbruks- och tullområdena. Sålunda innefattar inte begreppet säkerhet ett gemensamt (operativt) försvar utan betyder säkerhet på områden som vapenhandel, kärnkraft och radioaktiva material. De militära aspekterna speglas i relationerna mellan EU och Västeuropeiska Unionen.

västeuropeiska unionen upprättades 1948 som en västlig union och dess medlemmar blev medlemmar både i NATO och i den Europeiska Gemenskapen efter det att NATO bildats. NATO:s bildande tillsammans med USA minskade Västra Unionens betydelse. 1954 inrättades Västeuropeiska Unionen enligt ett fördrag. Sedan dess har WEU i huvudsak varit en arena för politiska diskussioner. I och med Maastrichtfördraget blev WEU en komponent i utvecklingen (inte ett instrument) av EU, en komponent som skulle verkställa beslut på det militära området. Detta innebär i första hand aktioner i krisituationer och begränsade militära operationer. Initiativ i fråga om militära operationer tas av NATO och FN. WEU är en organisation för politisk samordning. Ett mera avlägset mål, som uttrycks i Maastrichtfördraget, är att uppnå en gemensam försvarspolitik och gemensamma försvarsaktiviteter. Amsterdamfördraget (1997) ger denna tanke ett nytt innehåll och klargör det slutliga målet. Ett system upprättades, där varje viktigt område leddes av en hög tjänsteman, vars ansvar det var att genomföra den politik för detta område, som utarbetats av EU-rådet. NATO:s före generalsekreterare Javier Solana gavs ansvaret att bli EU:s högsta representant för utrikes- och säkerhetspolitik samt för utrikesrelationer med andra länder. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken spelar krisprevention en central roll. Militär intervention i krisområden i syfte att återupprätta fred förutses också. Nödvändiga resurser garanteras av NATO såvida NATO som organisation inte får uppgiften att stå för ett direkt militärt ingripande. Under sådana omständigheter leds aktionerna av Västeuropeiska Unionen.

## Olika europeiska integrationsinstrument (= organisationer)

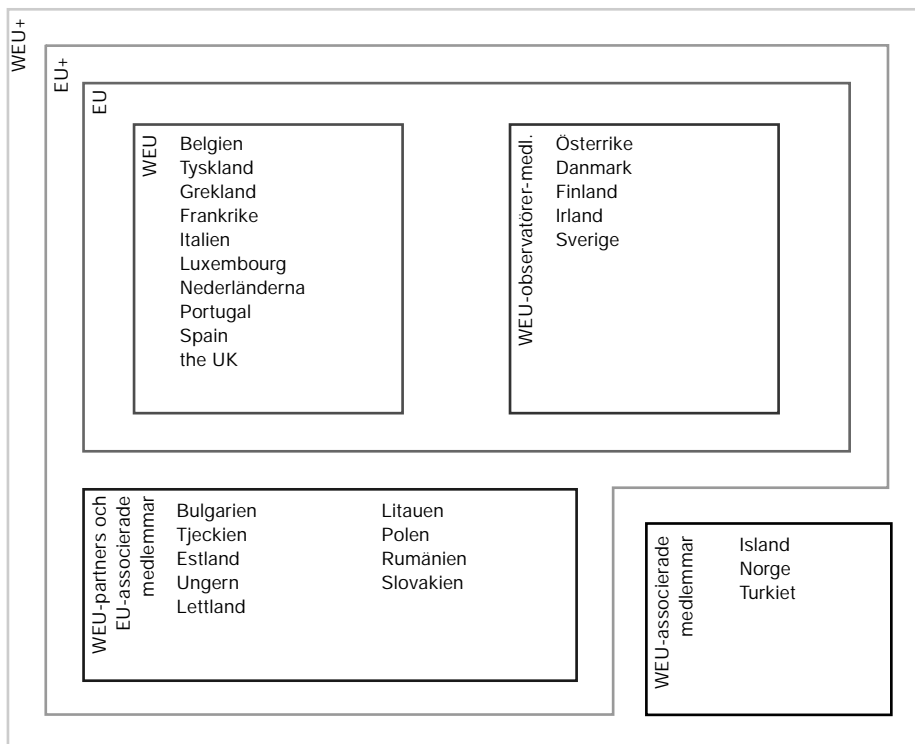


den nya utvidgningsvägen i EU öppnar nya perspektiv på detta område och för med sig ökade resurser och metoder men också behov. För flera nya medlemsländer har medlemskapet i EU en särskilt tydlig säkerhetsdimension.

weu har, som EU:s militära organisation, eller snarare partner i detta skede, olika slags samarbetsrelationer med de länder som inte är medlemmar i WEU eller som inte planerar att gå med, men som är förbundna med EU och NATO, som resultat av olika typer av överenskommelser.

EU och WEU är europeiska organisationer vars medlemsländer ligger i Europa. NATO är en transatlantisk samarbetsorganisation som, förutom europeiska länder, har medlemsländer i Nordamerika. EU:s medlemsländer – Österrike, Irland, Sverige och Finland – är inte medlemmar och har inga militära förbindelser med NATO. De nämnda länderna och Danmark är inte medlemmar i WEU. WEU har också associerade medlemmar, observatörsmedlemmar och associerade partners. De associerade länderna är de europeiska länder som tillhör NATO och är medlemmar i EU. Observatörsmedlemmarna är EU-medlemmar som inte tillhör NATO. Associerade partners är de central- och östeuropeiska länder som har anslutningsöverenskommelser med EU.

Följande tablå visar hur utrikes- och säkerhetspolitikens system hänger samman:



vid europarådsmötet i helsingfors 1999 fastställdes målet att EU år 2003 skulle kunna bilda och kalla samman trupper på 50 000 - 60 000 man inom 60 dagar. Dessa trupper skulle uppfylla uppgifterna i Artikel 17 i EU-fördraget: "humanitära och räddningsoperationer, upprätthålla fred samt intervensera i krissituationer och återställa freden". För att genomföra detta kommer en permanent säkerhetspolitisk kommitté, en militär kommitté samt ett förenat högkvarter att upprättas.

## EU:s tredje pelare – rättsväsende och inrikesfrågor

maastrichtfördraget fastställer karaktären på samarbetet när det gäller rättsväsende och inrikesfrågor som EU:s tredje pelare, därför att fri rörelse för arbetskraft och kapital, som följer av det utvidgade ekonomiska samarbetet, har också ökat brottslig vapenhandel, olaglig handel med droger och skattebedrägerier. För att effektivt kunna angripa sådan kriminalitet är det nödvändigt att ha tillgång till bra informationsdatabaser och ett samarbete som kan förlita sig på detta. Samarbetet på brottsbekämpningens område äger rum på regeringsnivå, där besluten fattas enhälligt. Samarbetet på det juridiska området och i inrikesfrågor inbegriper också asyl- och immigrationspolitiken, förbindelser med tredje världens medborgare, skyddet av yttre gränser, tullkontroll, polisarbete både vad gäller civilmål och kriminalitet. EU-medlemmarna har liknande regler för visum för medborgare från länder i tredje världen. Schengenkonventionen som beslutades av fem länder 1985, tog 1997 i enlighet med Amsterdamfördraget in andra EU-länder utom Storbritannien och Irland. EU-medlemskapet förutsätter fri rörlighet inom EU:s territorium.

En ny samarbetsorganisation, Eurojust, planeras vid det Europeiska Poliskontoret (Europol). Det skall bestå av åklagare, domare och poliser som skall hjälpa tjänstemän i medlemsländerna i kampen mot den organiserade brottsligheten.

## Föda för tanken



Finns det fler områden som bör ingå i ett gemensamt beslutsfattande?

På vilka områden bör enligt er uppfattning samarbete vara särskilt betydelsefullt för att gynna fortsatt utveckling?

Tycker ni att det finns områden, där ett gemensamt beslutsfattande har skadat nationella intressen och möjligheterna att lösa frågor på ett bättre sätt i medlemsländerna?

### Källor:

E. Parsch. Euroopa integratsioon. Tartu, 1998

Euroopan komissio 2000-2005. Luxembourg, 1999

Euroopan parlamentti. Luxembourg, 2000

Euroopa-tiedon käsikirja. Helsinki, 1996

P. Fontaine. Uusi aate Euroopalle. Schumanin julistus – 1950-2000. Luxembourg, 2000

Uusi sopimus Euroopalle. Luxembourg, 1997

# EU:s sociala och humanitära dimension

i de europeiska gemenskapernas samarbete har den humana dimensionen spelat stor roll alltsedan starten, därför att den viktigaste orsaken till sammanslutningen var att undvika konfrontation och förhindra konflikter, att garantera ett fredligt och värdigt liv och en stabil välfärdsökning, som grundas på vetenskaplig och ekonomisk utveckling. Men i utvecklingen av den humana dimensionen kan man se att inträdet för de länder, som skiljer sig från tidigare EU-medlemmar beträffande kultur och ekonomiska traditioner, har ökat behovet av att tolka den humana och sociala dimensionen på ett liknande sätt. Ju mer komplicerad som dimensionen är, desto större är behovet av samstämmighet. Detta kännetecken gör EU som samordningsprojekt mycket speciellt i jämförelse med vilken annan historisk motsvarighet som helst. På detta sätt har det inledande, huvudsakliga ekonomiska, samarbetet utvecklats och erövrat politiska områden, som har inverkan på människornas sociala liv och välfärd. Här kan nämnas sociala och regionala frågor, miljön, konsumentskydd, kultur, hälsovård och utbildning.

Den nya grundbegreppet – *EU-medlemskapet* – förenar alla dessa områden i den meningen att varje person har alla *grundläggande rättigheter* oavsett hemvist i ett EU-land. EU-medborgaren har rösträtt och är valbar till de kommunala organisationer, oavsett i vilket medlemsland han/hon bor. Medborgaren har samma rättigheter vid valen till EU och har rätt att vädja till EU och Ombudsmannen för att få svar på sina frågor. När en EU-medborgare reser i länder som inte är medlemmar i EU, kan han/hon söka hjälp för att skydda sina intressen hos den diplomatiska representationen för vilket EU-land som helst.

Vid EU-ländernas regeringskonferens i *Nice* (december 2000) tillkännagavs *Stadgan om Grundläggande Rättigheter* för EU-medborgarna. I de sex kapitlen fastställs EU-medborgarens rättigheter: mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet, gemensamt ansvar, medborgerliga rättigheter och rättigheternas genomförande. Stadgan om Grundläggande Rättigheter grundar sig på dels den Europeiska Stadgan om Mänskliga rättigheter, som innehåller mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt dels på medlemsländernas konstitutionella arv.

## Socialpolitik

i de europeiska gemenskapernas grundläggande fördrag antogs att ekonomiskt samarbete och åtföljande välfärd kunde skapa villkor för att utjämna skillnader på livets socialpolitiska områden. Marknadsekonomins självstyrning har inte varit tillräcklig för detta. Med Europastadgan från 1987 startades ett mellanstatligt samarbete för att likrikta socialpolitiken.

För att stärka den inre marknaden är *fri rörelse för arbetskraft* nödvändig, men här måste också en likvärdig mininivå för social säkerhet garanteras. Den viktigaste uppgiften är att öka sysselsättningen, speciellt för unga människor och långtidsarbetslösa. Utjämningen av den inre marknaden kan skapa bättre villkor.

*Den gemensamma stadgan om Grundläggande Sociala Rättigheter* för arbetare (undantaget Storbritannien), som antogs 1989, hade en betydande svaghet i det att den inte var obligatorisk utan endast var av rekommenderande karaktär. Med stadgan som grundval har EU-kommissionen antagit direktiv i fråga om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, direktiv som reglerar villkoren på en viss mininivå och som gäller i alla medlemsländer. Alltsedan 1985 pågår ett målmedvetet samarbete mellan arbetsgivarnas organisationer och fackföreningar på områden som yrkesutbildning, introduktion av ny teknik, arbetsmarknadspolitik samt upprättande av fördelaktiga europeiska avtal. De otillfredsställande ansträngningarna ledde fram till slutsatserna i Maastricht-fördraget. En allomfattande socialpolitisk överenskommelse har inte slutförts på grund av Storbritanniens motstånd.

## Föda för tanken



Bör EU:s utveckling ske i en mera liberal eller i en mera socialdemokratisk riktning? Ange era skäl.

---

(Liberalism i den europeiska traditionen betyder att statens roll i samhället och i det ekonomiska livet skall vara minimal. Socialdemokratien anser att staten är det viktigaste redskapet för samhället som, tack vare demokratisk kontroll, kan och är förpliktigt att ta ansvar såväl för samhället som för dess ekonomi samt för utvecklingen av levnadsstandarden för varje samhällsmedborgare.)

---

### Källor:

E. Parsch. *Euroopa integratsioon*. Tartu, 1998

*Euroopa-tiedon käsikirja*. Helsinki, 1996

*Euroopan unionin sosiaalinen ulottuvuus*. Helsinki, 1998

# Principerna och mekanismerna för beslutsfattande inom EU

för medborgarna i ett oberoende land, som vill fatta beslut vid en folkomröstning om man skall gå med i EU eller inte, handlar av allt att döma de viktigaste frågorna om hur betydelsefulla politiska beslut fattas i EU och om deras eget land har en realistisk möjlighet att skydda sina medborgares rättigheter. Detta är utomordentligt väsentligt för medborgarna i små länder i en situation där gamla stora medlemsländer, som är angelägna om utvidgningen, har en tendens att skapa mekanismer för beslutsfattandet som bygger på invånarantalet. De flesta av de blivande medlemsländerna är små och skiljer sig med sin historia, kultur och ekonomi från de gamla medlemsländerna.

## Beslutstyper:

**Reglering** är en föreskrift inom gemenskapen som direkt drivs igenom i medlemslandet utan särskilda procedurer.

**Direktiv** är en föreskrift, en lag som tvingar medlemslandets rättsväsende att harmonisera sin nationella lagstiftning på ett bestämt område i enlighet med direktivet. Om medlemslandet inte har gjort detta inom den tidsperiod som angetts för genomförandet, träder direktivet i kraft automatiskt.

**Beslut** är en mer slutgiltig föreskrift än reglering och direktiv och är bindande i förhållande till sitt mål.

**Rekommendation** är en ickeobligatorisk instruktion för tolkningen av olika frågor.

## Beslutsfattandets tillvägagångssätt

hur beslutsfattandet går till skiljer sig mycket beroende på "pelarens" område – den första pelaren handskas med gemenskapens politik, den andra och den tredje med samarbetspolitik. En gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbete i inrikes- och rättsskipningsfrågor kräver enhälliga beslut och såväl medlemsländerna som Kommissionen har initiativrätt. I fråga om Gemenskapens politik har Kommissionen ensamrätt på att initiera förslag till Rådet för diskussion och beslutsfattande. Ansvariga tjänstemän och experter i medlemsländerna utarbetar materialet och presenterar det för Coreper, en kommitté som består av permanenta representanter för medlemsländerna, vilka i sin tur sänder materialet till Ministerrådet för beslut. Om man på lägre nivå fattat ett enhälligt beslut i en fråga som är under diskussion, bekräftar man på högre nivå detta beslut utan vidare diskussion. I annat fall diskuteras frågan och om man inte kommer överens, sänds materialet vidare för att lösas på en högre nivå. Högsta instans är rådet som kan fatta enhälliga beslut eller med enkel eller kvalificerad majoritet. Beslut

i procedurfrågor fattas med enkel majoritet. Beslut i sakfrågor fattas antingen med proportionell eller enkel majoritet beroende av frågans karaktär. Lösningen på problem inom den inre marknaden kräver proportionell majoritet medan problem som rör indirekta skatter och socialpolitik måste lösas enhälligt. För närvarande ligger den proportionella majoriteten på 62 röster, 26 röster krävs för att stoppa beslut i procedurfrågor. Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien och Spanien har tillsammans 48 röster, de andra tio medlemsländerna har 39 röster (se vidare under avsnittet om Rådet).

för att besluta i vanliga lagfrågor finns tre grundläggande tillvägagångssätt: *Samrådsförfarandet* (det äldsta), *Samtyckesförfarandet* (som började med Europeiska Enhetsakten) och *Medbeslutandeförfarandet* (som började i och med Maastrichtfördraget).

Dessutom finns speciella förfaranden, t ex när man diskuterar budgeten. *Samtyckesförfarandet* används i fråga om konstitutionella lagfrågor som ger identitet och struktur åt den Europeiska gemenskapen och EU. I samrådsförfarandet fattar Rådet enhälliga beslut sedan Parlamentet och den Ekonomiska och Sociala kommittén behandlat frågorna. Parlamentet har ingen vetorätt i detta fall.

I samtyckesförfarandet lägger Parlamentet fram sin uppfattning på begäran av Kommissionen och detta sänds till Rådet för bifall. När Rådets och Kommissionens uppfattning sammanfaller, kan beslutet fattas med enkel majoritet. Beslut som skiljer sig från Kommissionens beslut kan endast fattas enhälligt. Om Rådet har uttryckt sin uppfattning om ett lagförslag, skickas frågan tillbaka till Parlamentet för vidare behandling. Om Parlamentet godkänner Rådets beslut inom tre månader, eller inte fattar något beslut, kommer Rådets beslut att gälla.

När Parlamentet vill ändra eller förkasta ett lagförslag, kan det framföra ett förslag. Om Rådet har en enhällig uppfattning i en fråga, kan det använda sig av den första varianten som underlag för beslut. Parlamentets ändringsförslag, som inte ligger i linje med det lagförslag som Kommissionen lagt fram, kan endast godkännas om Rådet är enhälligt. Om Kommissionen godkänner Parlamentets ändringsförslag, är det tillräckligt för Rådet att fatta beslut med proportionell majoritet. Beslut kommer inte att fattas om Rådet inte har beslutat sig inom tre månader efter det att Parlamentet har lagt fram sin uppfattning. Det innebär att Parlamentet har vetorätt i detta förfarande, vilket används för trafikregler och i jordbruksfrågor.

När Parlamentet och Rådet har samma uppfattning, även i fråga om samtyckesförfarandet, sker behandlingen av frågan i överensstämmelse med medbeslutandeförfarandet. På samma sätt handskas man med Parlamentets ändringsförslag. Det finns undantag när Parlamentet informerar Rådet om sin avsikt att förkasta Rådets uppfattning eller om Rådet inte är enigt med Parlamentets ändringsförslag. I detta fall sänds frågan vidare till behandling i en gemensam kommission för Rådet och Parlamentet.

## Föda för tanken



Vilka möjligheter finns det, enligt er uppfattning, att skydda särskilda intressegruppers intressen inom EU:s institutioner?

---

Med vem skulle ni ta kontakt för att diskutera viktiga problem för er (EU-tjänstemän, svenska EU-tjänstemän, politiker med partiprogram som tilltalar er)?

---

### Källor:

E. Parsch. Euroopa integratsioon. Tartu, 1998

Euroopan komissio 2000-2005. Luxembourg, 1999

Euroopan parlamentti. Luxembourg, 2000

Euroopa-tiedon käsikirja. Helsinki, 1996

## Frågor om EU

*För vem och varför tycker ni integration är nödvändig?*

---

---

---

---

---

*Vad kan ni se i integration, som kan vara negativt eller farligt?*

---

---

---

---

---

*Har ni sett några förändringar som orsakats av integration? Beskriv dem i så fall.*

---

---

---

---

---

*Vilken tyngd har de olika länderna inom EU?*

---

---

---

---

---

*Vilka storleksförhållanden finns mellan olika politiska krafter och visioner inom EU?*

---

---

---

*Vilka är storleksförhållandena mellan den lagstiftande och den verkställande makten inom EU?*

---

---

---

*Är reglerna för representation inom EU tillräckliga för de behov som finns för ett demokratiskt deltagande?*

---

---

---

*Skall livsmedel produceras på områden där det är mest lönsamt eller så nära konsumenten som möjligt? Vem äger rätt att besluta över detta?*

---

---

---

*Hur skall vi ta hänsyn till skillnaden mellan regioner och balansera jordbruksproduktion så att den blir ekonomiskt lönsam?*

---

---

---

*Hur skall vi utveckla regionalpolitiken, där det inte är lönsamt att upprätthålla en levande och fungerande landsbygd?*

---

---

---

*Löses problem bäst genom att nationella eller gemenskapens resurser används?*

---

---

---

# Lagstiftning i EU och i Estland

detta kapitel handlar inte enbart om nuvarande lagstiftning utan ger också en översikt av utvecklingen inom rättssystem i ett vidare sammanhang. En uppsättning juridiska regler som står i ett inbördes förhållande till varandra, kallas ett rättssystem.

## Europas rättshistoria

rättssystemen i europa började utvecklas i det antika Grekland och Rom och de fick sin nuvarande form på 1800-talet. De är starkt influerade av den romerska rätten, som var ett enhetligt och omfattande system som upprättades och upprätthölls på det romerska imperiets landområde. Den romerska rätten grundas på 12 skrivtavlor med nedskrivna lagar, som går tillbaka till 500-talet före vår tideräkning.

den romerska rätten är logisk, individcentrerad och respekterar den privata egendomens okränkbarhet. Den privata rätten var mycket tydligt utmärkt och anpassad till relationer mellan privatpersoner. Den betonade partiernas jämlikhet (även när ett av partierna var staten), sysselsättningens frivilliga karaktär och folkrätten som reglerade relationerna mellan den enskilde och staten, samtidigt som individen var underställd staten. Dessutom betonades relationer mellan statliga institutioner. Den romerska rätten kallas också civilrätt (jus civile) på grund av att dess mål var en fri medborgare.

för att reglera relationerna mellan medborgare och icke-medborgare, utvecklades under 200-talet före vår tideräkning en särskild rätt (jus gentium) vid sidan av den romerska rätten. Denna särskilda rätt blev senare den internationella rätten.

efter det romerska imperiets fall vulgariserades den romerska rätten i de västra delarna av det förra imperiet och den flätades samman med barbarernas rättssystem. Senare har de moderna Europeiska kontinentala rättssystemen – det romerska och det tyska – utvecklats på denna grund. I östra Rom (Bysans) överlevde däremot den romerska rätten. Den nedskrevs år 544 under titeln Corpus juris civilis och spreds tillbaka till Europa. I Bysans gällde den romerska rätten fram till statens fall 1453 och i Grekland ända till 1941.

i italien, spanien och södra Frankrike återupptäcktes den romerska rätten på 1000-talet och den infördes med starkt stöd av katolska kyrkan. Under 1100-, 1200- och 1300-talen togs den kanoniska eller kyrkorätten (Corpus Iuris canonicum) fram. Den gällde fram till början av 1900-talet och hade ett betydande inflytande på familje- och arvsrätten. Under 1400- och 1500-talen gällde den romerska rätten i Tyskland.

Efter reformationen, när den europeiska identiteten som grundades på det latinska språket och katolicismen, försvann, började man i stor skala att samla lokala rättsregler till tematiska samlingar – lagböckerna. Detta avslutades på 1800-talet.

# Moderna europeiska rättssystem

i det nutida Europa kan vi urskilja tre rättssystem:

## 1. Det romerska eller franska rättssystemet.

det romerska eller franska rättssystemet utvecklades i början av 1800-talet i och med den nedskrivningsprocess som startades av Napoleon (civilbalken år 1804, handelsbalken år 1807, brottsbalken år 1811). Det romerska rättssystemet karakteriseras av allmänna principer, inte så mycket av detaljregler.

förutom i frankrike gäller det romerska rättssystemet i de tidigare franska kolonierna och i de länder som låg under Frankrike, då Napoleons lagböcker nedskrevs (Nederländerna, Belgien, Spanien, södra Tyskland, staten Louisiana, USA etc).

## 2. Det germanska eller tyska rättssystemet.

det germanska eller tyska rättssystemet utvecklades under betydande inflytande av den romerska rätten (alltsedan 1495 har den romerska rätten utgjort den rättsliga grunden i tysktalande områden). Under lång tid hade den romerska rätten status av "understödjande" lag (när det fanns luckor i den lokala lagen, rådfrågade man den romerska rätten). Eftersom de tysktalande områdena under lång tid befann sig i politisk upplösning, kom lagböckerna senare. Den tyska civilrätten trädde först i kraft år 1900 och senare tillades handels- och brottsbalkarna.

det tyska rättssystemet karakteriseras av komplicerade och tidskrävande procedurer för att formulera rättigheter (intyg för dokument och personer av notarius publicus, fast egendom är inte fast egendom förrän det kommit in i registret för fast egendom, de allmänna registren för att bilda och avveckla juridiska personer).

det tyska rättssystemet gäller i de flesta östeuropeiska länder, inklusive Estland. Rättssystemen i de nordiska länderna, Österrike och Schweiz liknar också det tyska rättssystemet.

## 3. Det anglo-saxiska rättssystemet.

det anglo-saxiska rättssystemet gäller i Storbritannien och i andra engelsktalande länder. Det karakteriseras av ett stort antal spridda lagar, frånvaro av lagböcker, betydelsen av muntlig allmän lag och ett litet inflytande av romersk rätt. Det finns ett speciellt särdrag som innebär att domstolar med prejudikaträtt själva kan skapa lag (jfr maktfördelningsprincipen). För närvarande håller den anglo-saxiska rätten på att närma sig den kontinentala rätten – den nedskrivna lagstiftningen vinner i betydelse och den allmänna förlorar. I Storbritannien har man startat nedskrivningen av lagböckerna. Gemenskapsrätten – EU:s lagar – har också ökat i betydelse.

## Lagstiftning inom EU

när man behandlar lagstiftningen inom EU är det nödvändigt att knyta den till EU:s struktur ur statskunskapens synvinkel. Statsvetare som har beskrivit den politiska strukturen, tycker att EU i grunden karakteriseras av ett statsförbund och att en federation betonas i hur förbindelserna organiseras mellan medborgaren och centralmakten.

i statsförbundet kommunicerar endast medborgaren med centralmakten genom valmansområdet (ett medlemsland). I federationen har medborgaren direkta och samtidiga kontakter med såväl valmansområdet som centralmakten.

M. Hagopian har presenterat kännetecknen på en stat i form av följande jämförelsetabell:

Statsförbund	Federation	Självständig stat
1. Svag centralisering	1. Måttlig centralisering	1. Stark centralisering
2. Suveränitet för förbundets olika delar	2. Suveräniteten delad mellan centralmakten och federationens olika delar	2. Odelad suveränitet
3. Påverkar direkt förbundets olika delar men inte de enskilda individerna	3. Påverkar både federationens olika delar och de enskilda individerna	3. Påverkar direkt individerna
4. Vanligtvis finns en formell rätt till utträde	4. I allmänhet finns ingen rätt till utträde	4. Ingen utträdesrätt
5. Regeringarna i förbundets olika delar kan ha större makt än centralregeringen	5. Den federala lagen gäller för federationens verksamhetsområden. Lagen för federationens olika delar gäller deras verksamhetsområden	5. Den centrala lagen har företräde framför lokala lagar
6. Centralregeringen finansieras av förbundets olika delar	6. Ett dubbelt skattesystem för regeringarna på båda nivåer	6. Ett enhetligt skattesystem

statsförbundets karaktär uttrycks i det faktum att det inom EU inte finns någon lagstiftande makt "à la Montesquieu". Den lagstiftande och verkställande makten är uppdelad i detalj. Enligt Romfördraget från 1957 föreslås och genomförs lagförslag av EU-kommissionen. Motsvarande beslut fattas av EU-rådet (ministerrådet). EU har i huvudsak en rådgivande roll.

samtidigt är det klart att EU inte har strukturen av en stat som grundas på den klassiska idén om maktindelning. EU är en internationell organisation där alla medlemmar är likvärdiga. Medlemmarna representeras av institutioner med enbart så många rättigheter som medlemmarna har samtyckt till att ge dem.

Lagstiftning genomförs enligt de procedurer som är karakteristiska för en federation. De viktigaste politikområdena och befogenheterna för EU illustreras av följande tabell:

Den Europeiska Gemenskapens politikområden	EU-fördragets artiklar	Gemenskapens befogenheter
Jordbrukspolitik	32 – 38	Odelad befogenhet
Transportpolitik	61 – 69	Odelad befogenhet
Ekonomisk politik	99 – 104	Den Europeiska Gemenskapen samordnar
Finanspolitik	105 – 124	Odelad befogenhet
Gemensam handelspolitik	131 – 134	Odelad befogenhet
Socialpolitik	136 – 150	Delad befogenhet
Regionalpolitik	158 – 162	Delad befogenhet
Miljöpolitik	174 – 176	Delad befogenhet

de allmänna principerna för att genomföra politiken hänvisar också till federationen:

**Subsidiaritet:** på områden där Gemenskapen inte har odelad befogenhet, vidtar Gemenskapen åtgärder som är effektivare än på nationell nivå.

**Proportionalitet:** Gemenskapen kan inte gå längre än nödvändigt med sina åtgärder för att uppnå de mål som finns i fördraget.

**Direkt tillämpning:** en EU-lag blir automatiskt en del i medlemslandets lag efter det att den antagits.

**Överhögheten för EU-lagar i relation till medlemsländernas lagar.**

**Lojalitet:** medlemsländerna måste uppfylla förpliktelserna mot gemenskapen och vara lojala.

**Europa á la carte:** på några politikområden har medlemsländerna rätt att själva bestämma om och i vilken utsträckning de önskar delta i politiken.

i allmänhet är upphovet till EU:s lagar följande kategorier:

- 1) **Det primära upphovet till lagar** (mellan stater eller på statlig nivå)
  - fördragen som upprättar de Europeiska Gemenskaperna
  - de internationella konventionerna
  - Gemenskapens överenskommelser på utrikesnivå.
  
- 2) **Det sekundära upphovet till lagar** (från EU:s institutioner), till exempel
  - regleringar
  - direktiv
  - beslut
  - rättspraxis, prejudikat

vad gäller gemenskapens lagstiftning fattas de grundläggande lagstiftningsbesluten av *Ministerrådet*.

*EU-kommissionen* har initiativrätt inom lagstiftningen och den övervakar införandet av juridiska beslut inom EU.

*EU* kan överväga Kommissionens förslag och delta tillsammans med Ministerrådet i lagstiftningsprocessen. Parlamentet bekräftar också unionens överenskommelser med tredje land.

*Europadomstolen* har spelat en särskild roll i utvecklingen av rättssystemen i Europa. Den är det enda organ med juridisk kontroll inom EU, som har större befogenheter än en vanlig domstol.

eu-domstolen har två instanser: Europadomstolen (ECJ, d v s The European Court of Justice) och Första Instansrätten (CFI, d v s the Court of the First Instance). Båda domstolarna måste garantera en korrekt tolkning och genomförande av fördragen.

europadomstolens viktigaste roll är att lösa tvister om fördragen.

Domstolens befogenheter är:

- konstitutionsdomstol: att klargöra det juridiska förhållandet mellan EU:s institutioner och mellan EU och dess medlemsländer;
- övervakare av lagstiftningen: att kontrollera om sekundära juridiska beslut är i överensstämmelse med Grundfördraget och allmänna domstolsprinciper;
- den administrativa domstolen: att fatta beslut när juridiska och fysiska personer har startat process mot EU;
- civildomstolen: att avgöra ansvar som man inte är överens om samt krav på skadeersättning;
- skiljedomstolen: att uppträda som skiljedomare genom parternas medgivande.

de flesta av dessa befogenheter tillhör Europadomstolen. Förstainstansrätten sysslar enbart med beslut som rör EU-kommissionen och personalfrågor.

Europadomstolens beslut hjälper till att fylla tomrum i Gemenskapens lagar. Besluten är bindande för parterna och de publiceras som rapporter från Europadomstolen och i Europeiska Gemenskapernas officiella tidning. De flesta av domstolens beslut har rört det ekonomiska området (konkurrenslagen, den allmänna ekonomiska politiken).

om domstolen förklarar någon EU-lag ogiltig och utan laga kraft, är beslutet bindande för alla parter, men det kan genomföras endast ifråga om beslut som innehåller återbäringsbesked eller som medlemsländerna kan genomföra. Fram till 1993 påverkades domstolens beslut av medlemslandets vilja att följa besluten. Från 1993 kan domstolen bötfälla medlemsländer som inte uppfyller besluten.

### Estnisk lagstiftning och EU

när Estland 1995 överlämnade sin inträdesansökan till EU, skulle följande kriterier för kandidatländerna uppfyllas:

- 1) rättssäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och skydd för minoriteter;
- 2) fungerande marknadsekonomi som kan bli konkurrenskraftig i Europa;
- 3) förmåga att uppfylla medlemskapets förpliktelser – lagstiftning, politiska mål, gå med i den monetära unionen. Ur lagstiftningens synvinkel betyder detta att de estniska lagarna måste harmoniseras med EU:s lagstiftning.

den viktigaste uppgiften för det estniska rättssystemet var under 1990-talet att lämna det sovjetiska rättssystemet som infördes i Estland på 1940-talet. På 1960- och 1970-talen infördes det "egna" estniska rättssystemet (inklusive Brottsbalken), parallellt med Sovjetunionens lagstiftning. Vid den Estniska Republikens återupprättande slutade den åtföljande diskussionen mellan företrädarna för juridisk kontinuitet och den tredje republiken med att Folkfrontens regering (som tillsattes 1990, innan man hade uppnått oberoende) tillkännagav en övergångsperiod. Den återinförde den estniska konstitutionen från 1938 men de lagar som var i kraft 1990 fortsatte att gälla, något som förorsakade juridiska motsättningar och pekade på problem med legitimiteten i de lagar som hade antagits i den Estniska Sovjetiska Socialistiska Republiken.

den juridiska konflikten måste lösas av Konstitutionsförsamlingen som bildades i syfte att förbereda den nya konstitutionen och som antogs 1992 efter en folkomröstning och i enlighet med Artikel 1 i 1938 års konstitution.

när konstitutionen antagits följde stora förändringar i estnisk lagstiftning, speciellt inom civilrätten:

- reformeringen av arvs- och familjerätten (egendomsrätt – 1993, den allmänna delen av civilkoden – 1994, arvsrätten – 1996, familjerätten – 1994, skuldlagen – 2001);
- reformeringen av strafflagen (inklusive avskaffandet av dödsstraffet 2000)

den estniska lagstiftningens fortsatta utveckling vägleds av önskemål från inträdesförhandlingarna och som varje kandidatland till fullo måste erkänna – Gemenskapsrätten – *acquis communautaire* ("det gemensamt uppnådda", benämning på samtliga gällande EG-rättsakter samt gemenskapens rättspraxis):

- innehåll, principer och mål för EU:s fördrag,
- juridiska akter som antagits på grundval av EU-fördragen samt Europadomstolens beslut,
- uttalanden och beslut från EU:s integrationsprocess,
- gemensamma aktiviteter, gemensamma uppfattningar, deklARATIONER, sammanfattningar och andra handlingar inom utrikes- och säkerhetspolitiken,
- gemensamma aktiviteter, gemensamma uppfattningar, undertecknade konventioner, beslut, deklARATIONER och annat som man kommit överens om på inrikes- och justitieområdena, andra internationella överenskommelser inom den Europeiska Gemenskapen samt de överenskommelser som reglerar relationerna mellan medlemsstaterna och EU.

estland har till fullo gått med på ovanstående men anser det viktigt med övergångsperioder på vissa områden.

ur lagstiftningssynpunkt är Estlands inträdesförhandlingar komplicerade på grund av att EU:s juridik snabbt ändras (de gamla lagarna blir till exempel inte helt betydelselösa när man antar nya, de delar som inte berörs gäller fortfarande). För närvarande innehåller EU:s *acquis communautaire* (dvs det gemensamt uppnådda) 12 000 juridiska handlingar (omkring 80 000 sidor), som huvudsakligen behandlar den inre marknaden och som trädde i kraft i början av 1990-talet. Dessutom skiljer sig den estniska lagstiftningen från den lagstiftning som finns i de länder som tidigare gick med i EU.

## Frågor och uppgifter

*Hur kommer processen för EU:s rättssystem att se ut  
– vilket slags rättssystem kommer att dominera?*

---

---

---

---

---

*Kan man i framtiden tala om Estlands "egen" lagstiftning,  
med tanke på att EU är på väg att utvecklas mot en federation?*

---

---

---

---

---

*Vilka problem i den estniska lagstiftningen återstår inför inträdet i EU?*

---

---

---

---

---

# Medborgerliga fri- och rättigheter

ur statskunskapens synvinkel är en medborgare en person utan medborgerliga rättigheter, men vilka individen åtnjuter i landet och i förhållande till staten (främst rösträtt, rätt att arbeta i statens institutioner, skyldigheten att försvara landet).

## Medborgarbegreppet historiskt

medborgarbegreppet började först användas i det antika Grekland, där Politeia betecknade medborgarrätt, medborgarskap samt det politiska systemet. Söner med en viss ålder och vuxna män som hade fått medborgarrätt, registrerades i en medborgarförteckning. Förutsättningarna för att komma med i medborgarförteckningen var att man ägde mark och hade rätt familjetillhörighet (enligt Perikles reform från 450 f Kr måste personens båda föräldrar vara medborgare i Aten). Samma princip följdes under den hellenistiska perioden. Uppgifter från det tredje århundradet nämner också kvinnors medborgerliga rättigheter.

*Den romerska* tillämpningen av begreppet medborgare är liknande den grekiska. Listan med medborgare sammanställdes utifrån medborgarnas förmögenhetsberäkning och samma kriterier som i Grekland gällde. Ett barn fick medborgarskap (civitas Romana) från födseln, när båda föräldrarna var medborgare. Medborgarskap kunde man också få som gåva och det beviljades frigivna slavar.

under första århundradet f Kr beviljades hela Italiens befolkning rättigheter och år 212 e Kr fick alla fria personer i imperiet dessa rättigheter. Medborgaren hade speciella kännetecken: namnet, rätten att bära toga, betala skatt, obligatorisk militärtjänst, rösträtt vid allmänna möten, passiv rösträtt, rätt att överklaga vid allvarliga straff, rätt att sluta avtal samt rätt att gifta sig. En person blev av med sitt medborgarskap om han/hon blev förslavad, landsförvisad eller om ett allmänt möte så beslutade. Om man olagligen antog medborgarskap straffades man.

*Under medeltiden* var de medborgerliga rättigheterna i första hand förbundna med städer. I varje stad upprättades en speciell "medborgarbefolkning" som kunde delta i stadens ledning och var tvungen att medverka i stadens försvar. En stadsmedborgares ställning var också ärftlig. Medborgarskap kunde också uppnås genom "ett år, en natt", dvs den period som personen i fråga måste bo i staden.

på nytt uppstod på nationell nivå i förbindelse med att den kungliga makten stärktes under 1200-talet ett behov av att fatta beslut om statens och dess undersåtars skyldigheter. Ett av de första dokumenten av det här slaget var Magna Charta Libertatum, som antogs i England år 1215 och som undanröjde olagliga arresteringar.

den första folkförsamlingen – parlamentet – sammankallades. Besluten om statsmaktens gränser och medborgarnas rättigheter fortsatte på 1600-talet under loppet av den engelska revolutionen och år 1688 angavs kungens och parlamentets makt i detalj.

de medborgerliga rättigheterna är förbundna med begreppet grundläggande lag – konstitution. Begreppets utveckling började under Upplysningstiden. Montesquieu tog fram teorin om maktindelning, något som blev en allmän princip för statens uppbyggnad och denna princip har också nått oss (de första konstitutionerna i Montesquieus anda antogs i USA 1787, i Frankrike 1790, senare i Polen, Belgien etc).

ur medborgarens synvinkel måste en modern konstitution garantera:

1. maktindelning,
2. samarbetsmekanismer hos myndigheterna,
3. garantier mot maktmissbruk,
4. fredliga medel för att förbättra konstitutionen i enlighet med händelseutvecklingen,
5. skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna.

på 1800-talet blev striden om konstitutionerna i Europa en av de viktigaste frågorna i den politiska kampen. Under loppet av revolutionerna 1848-1849 löstes i allmänhet dessa problem och alltsedan dess kan man tala om de moderna konstitutionernas era. De medborgerliga rättigheternas utveckling under 1900-talet karakteriseras av utvidgningen av rösträtten till fattigare delar i samhället samt till kvinnor. Det första land där kvinnor kunde gå till valurnorna var Finland (1906). På 1920-talet erkändes allmänt den kvinnliga rösträtten.

### **EU-medborgarens rättigheter och skyldigheter**

för det första tycks begreppet – EU-medborgare – oklart och diffust på grund av att EU inte är en stat i klassisk mening utan en konfederal gemenskap, där medborgarna kommunicerar med centralmakten via mellanliggande steg, d v s medlemsländer. Det enda undantaget är möjligheten för medborgarna i medlemsländerna att välja ledamöter till Europaparlamentet, men dessas ansvar kan emellertid inte jämföras med en parlamentsledamots ansvar i medlemsländerna. Därför är det förstaeligt att EU för en vanlig medborgare är ett abstrakt och opersonligt fenomen. Det låga deltagandet i valen till Europaparlamentet utgör ett tydligt bevis på bristande intresse.

i eu finns ingen allmän konstitution som sörjer för medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Det är därför som man inte kan tala om medborgare i EU och deras rättigheter och skyldigheter utifrån folkrättens synvinkel. Istället beskrivs de åtgärder som direkt påverkar medborgarna.

de allmänna rättigheter som medlemsländernas medborgare har, började man fastställa redan på 1970-talet efter övergången till det allmänna ekonomiska området. 1979 ägde de första direkta valen till Europaparlamentet rum. Principerna för det allmänna medborgarskapet och de fastställda skyddsåtgärderna för medborgarna antogs i Maastrichtfördraget 1993, där medborgarna i EU:s medlemsländer automatiskt blir medborgare i EU. EU-medborgaren har rätt att:

- bo var som helst inom EU;
- välja och väljas till Europaparlamentet i det medlemsland han/hon bor i; den stegvisa utvidgningen av rättigheterna gäller lokala kommunala ledningar;
- ha diplomatiskt och konsulärt skydd hos representationen för ett annat medlemsland, när man befinner sig i tredje land, där det ursprungliga hemlandet inte har någon representation;
- ha rätt att kontakta Ombudsmannen och lämna en skrivelse till Europaparlamentet om EU-institutionerna uppträder godtyckligt;
- vara säker på att EU skall respektera människans grundläggande rättigheter som garanteras av Europakonventionens mänskliga rättigheter och av medlemsländernas konstitutioner.

med maastrichtfördraget gjordes det första försöket att etablera en fastare förbindelse mellan medborgaren och EU. EU-medborgarens rättigheter har beskrivits men inte en enda skyldighet nämnts. I Amsterdamfördraget (1997) utvidgades begreppet EU-medborgarskap ytterligare. Där betonades medborgarnas grundläggande rättigheter, behovet att föra EU närmare medborgarna och göra EU mera öppet. Man kom överens om att alla som bor i ett av medlemsländerna har rätt att få tillgång till de dokument som registretats inom EU, Rådet och Kommissionen. Men de viktiga frågorna om hur unionen kommer att styras i framtiden och hur stora medborgarnas rättigheter kommer att vara för att utöva direkt inflytande över unionen, förblev också då obesvarade.

## Problem

*Hur kan man göra EU:s nuvarande ledningssystem mera begripligt för medborgaren? Hur kan medborgaren bättre följa EU:s aktiviteter och utöva inflytande?*

---

---

---

---

---

*Vilka gränser finns för det inflytande som Estland kan utöva?  
Hur kan man tydligare fastställa det politiska ansvaret?*

---

---

---

---

---

*När EU utvecklas till en federation, uppstår automatiskt begreppet EU-medborgare. Behöver medborgarens skyldigheter och rättigheter tillgodoses i ett särskilt dokument eller till och med i konstitutionen?*

---

---

---

---

---

*4. Vilka blir grunddragen i det framtida federala EU:s medborgarskapspolicy?*

---

---

---

---

---

*Vilka rättigheter kommer andra EU-medborgare att ha i Estland?  
Kommer dessa rättigheter att skilja sig från dem som finns idag?  
Vilka ändringar kommer att ske inom estnisk medborgarskapspolicy?*

---

---

---

---

---

# Politiska partier i EU och i Estland

detta kapitel handlar om estniska och europeiska partier. Det är inte någon politisk analys utan en allmän introduktion och en översikt över främst estniska partier. För att skriva en översikt måste vi fråga oss hur mycket vi vet om dem. Vi kan ofta se hur politiska partier anklagas för att vara en källa till ondska inom politiken och dess representanter för att gynna en mindre grupps intressen. När man talade om politik, introducerades redan i förkrigstidens estniska ordförråd uttrycket "hästhandlare" och detta uttryck används än idag. Det är därför vi måste ställa oss frågan om partier är nödvändiga. Finns det några regelbundenheter som bestämmer partiernas uppkomst och beteende? Vilken slags företeelse är ett parti? Är det möjligt att undvika "hästhandlarbeteende"?

## Vad är ett parti?

ett parti är en organisation vars mål det är att påverka statens verksamhet genom att skaffa sig makt i regeringsstrukturen. Partierna har mer än ett intresse som de försöker förena. Denna definition har samhällsvetaren Alan Ware fört fram. Att döma av ovanstående beskrivning, är det viktigt att staten utgör det främsta målet för partiets verksamhet. För att uppnå målen (eller eftersträva att uppnå dem), måste partiet komma till makten. Det är också betydelsefullt att partiets intressen inte är förknippade med ett snävt område utan partier försöker ha allmängiltiga och mångsidiga intressen. Man kan säga att i ett demokratiskt samhälle utgör partier en omistlig del av det styrande systemet och en möjlighet för medborgarna att aktivt utöva sina rättigheter. Partierna ger medborgarna en möjlighet att välja mellan skilda synsätt och lösningar som parti-programmen representerar. Och å andra sidan ger de en möjlighet för den som vill att delta i politiskt arbete.

det är naturligt att ha olika slags politiska organisationer och använda sig av andra metoder för att delta i politiskt liv. Till exempel påtryckningsgrupper, som vill lösa ett klart avgränsat problem, eller breda politiska rörelser utan en stabil organisation. De flesta estländare kommer ihåg Folkfronten med det enda syftet att återupprätta den estniska staten. Men för en balanserad och långsiktig politik är partier med bestämt medlemskap, struktur och ledning en förutsättning. Det är inte mindre viktigt att partiprogrammen handlar om problem som finns i samhället. Varför bör vi betona partiprogrammens storskalighet eller allsidiga karaktär? Förklaringen ligger i partiets förmåga att agera som ledare i staten, därför att regera landet innebär inte att ordna saker och ting inom ett område. I Estland existerade till exempel under lång tid ett parti som hette (i översättning) Förbundet av äldre medborgare och familjer. Detta parti hade inte något utförligt program som handlade om ekonomi, jordbruk, utbildning eller om något annat område inom politiken. I själva verket var det endast en påtryckningsgrupp för äldre medborgare. Den allomfattande karaktären i ett partiprogram skiljer nämligen ett parti från en vanlig påtryckningsgrupp – även om denna skulle kalla sig ett parti.

## Hur många partier bör det finnas?

vi kan erinra oss den tid, då också en person som var intresserad av politik inte kunde räkna upp alla de estniska partierna, därför att de var så många. Några partier uppstod, andra försvann, uppgick i varandra eller separerade. Alltifrån förvirringen i början av 1990-talet, har vi nu nått en situation, då partiernas antal har stabiliserats. Men det finns vissa grupper som förbereder sig för att starta nya partier. "Protestpartier" som förenar människor med skilda åsikter har också tidigare funnits i Estand. Ett bra exempel är Rojalistpartiet, som till och med valdes in i nationalparlamentet.

det politiska systemet avgör hur många partier det finns i ett land. Vi kommer mycket väl ihåg det enpartisystem som fanns i det totalitära Sovjetunionen. Totalitära eller auktoritära samhällen, där lagen endast erkänner ett parti, finns fortfarande. I demokratiska länder är enpartisystemet borta. Men det finns inget enhetligt partisystem i demokratiska samhällen; det finns tre tydliga modeller. Här bör vi betrakta Jean Blondels resonemang. Han tog summan av de två mest inflytelserika partiernas anhängare som utgångspunkt för analysen av dessa system. Tvåpartisystemet, där två stora partier får huvuddelen av rösterna i valen (omkring 90%), är typiskt för USA, Storbritannien, Australien etc.

Tyskland är ett bra exempel på ett trepartisystem, där det finns två större partier med stöd av 3/4 av de röstande och ett litet parti som ofta fungerar som vägmästare.

Det finns också många flerpartisystem, där två större partier får stöd av 2/3 av de röstande medan 1/3 delas mellan de andra partierna. Detta system är typiskt för Danmark, Nederländerna, Sverige etc. och länder där två stora partier tillsammans samlar omkring hälften av rösterna, till exempel Frankrike. Att i verkligheten bygga upp sådana modeller är ganska teoretiskt och att mäta med olika parametrar kan ge oss ett stort antal modeller.

samhällsvetare har tänkt på samma problem som den vanlige väljaren. Vilket är det optimala antalet partier? Den estniska professorn i samhällsvetenskap, Rein Taagepera har tillsammans med J. Laskso och senare M. S. Shugart blivit kända för sitt arbete om det antal partier som krävs. I början av 1980-talet formulerade Arend Ljiphart teorin om hur man mäter antalet partier. Han tog som utgångspunkt det totala antalet omstridda frågor i samhället och det antal partier "som fordrades". De omstridda frågorna, enligt teorin, är de motsättningar som gör det möjligt att bilda två partier med motsatta uppfattningar.

här fortsätter vi med att betrakta de omstridda frågorna i Estland. Enligt Ljiphart finns det sju:

1. **Ekonomiskt** – motsatsen mellan den rike och den fattige, den klassiska motsättningen mellan höger och vänster. Med hänsyn till de ganska stora skillnaderna i välstånd och olika intressen är motsättningen tydlig i Estland (1 poäng).
2. **Religiöst** – konflikter mellan olika religiösa församlingar och idéer. Dessa motsättningar är mindre sannolika i ett homogent samhälle, där en tro eller bekännelse dominerar. I Estland har det nyligen talats mycket om det s k kyrkliga grälet, som har att göra med registreringen av den ryska ortodoxa kyrkan och dess lagliga arv men motsättningen mellan olika trosläror i Estland är inte så betydelsefull (0,5 poäng).
3. **Kulturellt-etniskt** – motsättningar inträffar i ett mångnationellt samhälle. I Estland har migrationspolitiken under ockupationen lett till en i huvudsak rysktalande minoritet, som är väl integrerad, men som utgör en betydande del av befolkningen. Följaktligen kan man påstå att en sådan motsättning är tydligt uttalad – skilda uppfattningar och mål i språk- och medborgarskapspolitiken och den ovan nämnda religiösa spänningen kan hänföras till denna rubrik (1 poäng).
4. **Land – stad**, denna motsättning är allmän och finns tydligt uttalad också i Estland (1 poäng).
5. **Motsättningen** som har med regimen (styrelseskicket i landet) att göra – om det finns någon opposition mot den nuvarande samhällsorganisationen, om det finns krafter som strävar mot en fullständigt annorlunda samhällsordning. Eftersom det inte finns några kända politiska krafter i Estland, som önskar upprätta en avgörande annorlunda ordning och våra omstridda frågor gäller reformer i den existerande ordningen (presidentval etc.), kan vi konstatera att denna motsättning inte finns (0 poäng).
6. **Utrikespolitik** – den motsättning som delar samhället på grundval av principen om att uppnå ett utrikespolitiskt mål eller inriktning. För Estland är inträdet i EU och NATO grundläggande mål för utrikespolitiken. De flesta partierna i Parlamentet har uttryckt stöd för inträdet, men i samhället i stort finns människor som är tveksamma eller som har en motsatt uppfattning (0,5 poäng).
7. **Post-materialistiskt** – motsättning i fråga om värderingar, till exempel attityden till miljön. I Estland finns inget grönt parti eller någon sådan påtryckningsgrupp som har stort stöd, trots att principerna för en hållbar utveckling har fått rättmätig uppmärksamhet i flera partiers program. Orsaken till att dessa frågor i Estland inte är lika intensiva som i andra utvecklade länder, har att göra med vår social-ekonomiska situation, där människor måste anstränga sig mer för att garantera sitt uppehälle och där det inte finns något intresse eller någon energi kvar för sådana problem (0 poäng).

det totala antalet poäng är 4. Det antal partier "som fordras" och antalet omstridda frågor hjälper oss att räkna fram det optimala antalet partier i Estland.  $N = (P+1) \pm 1$ . N är antalet som fordras, P är antalet omstridda frågor. Antalet som fordras är lika med antalet omstridda frågor plus ett med en avvikelse på  $\pm$  ett. Det optimala antalet partier i Estland är då 4 - 6.

i riigikogu (parlamentet) finns följande sju partier: Centerpartiet, Pro Patria (latin för För Fäderneslandet) Koalitionen, Reformpartiet, Folkpartiet Moderaterna, Folkunionen, Det förenade Folkpartiet och Socialdemokratiska Arbetarepartiet med ett mandat. Koalitionspartiet, som deltog i det senaste nationella valet och bildade en partigrupp i Riigikogu, har nu lagt ner sin verksamhet. Estland tycks ha nått ett mer eller mindre optimalt antal partier.

### Partierna i EU – Europaparlamentet

eu är inte en stat utan en gemenskap av stater, som har ingått en överenskommelse om att fungera tillsammans och fatta beslut om de särdrag som finns inom beslutsfattandet och som skiljer sig från en stat. Den ökande graden av integration har åtföljts av den politiska verksamhetens växande betydelse inom EU. Denna tendens uttrycks av det faktum att medlemsländerna har gått med på att delegera vissa nationella befogenheter till unionen för att sträva efter en gemensam politik och arbeta fram en gemensam lagstiftning. När den politiska betydelsen och ansvaret hos EU:s institutioner har ökat i detta sammanhang, har Europaparlamentet mer och mer börjat likna en vanlig nationell parlamentsförsamling. Europaparlamentet är den enda institution inom EU, som är direktvald av EU-medborgarna. Detta har medfört att partierna i olika medlemsländer, med liknande ideologier, bildar all-europeiska partier. Inom EU finns sju olika grupper med ledamöter och flera oberoende parlamentsledamöter. Men det finns endast fem partier med en klart uttryckt struktur, vilka här nedan beskrivs översiktligt.

1. **Europeiska Socialistpartiet** (the Party of European Socialists – PES). PES förenar socialdemokratiska, socialistiska och arbetarpartier inom alla EU:s medlemsländer, i Norge, Island, Schweiz och även partier från kandidatländerna i Central- och Östeuropa. PES har en oberoende partigrupp inom EU. Folkpartiet Moderaterna från Estland är associerad medlem i PES.

<http://www.eurosocialists.org/>

2. **Europeiska Folkpartiet** (The European People's Party – PPE). PPE förenar konservativa, kristdemokratiska och folkpartier. Det finns totalt 42 partier från EU:s medlemsländer och från kandidatländerna. PPE har en oberoende partigrupp i Europaparlamentet. Pro Patria Koalitionen från Estland tillhör PPE som associerad medlem.

<http://www.eppe.org/>

3. **Det Europeiska liberala, Demokratiska och Reformpartiet** (The European Liberal, Democratic and Reform Party – ELDR). ELDR förenar de europeiska partierna med liberal ideologi. Med utgångspunkt från olika traditioner i olika länder kallas partierna antingen liberala, liberaldemokratiska, demokratiska eller reformpartier, vilket givit partiet dess övergripande beteckning. Liberalerna har också sin oberoende partigrupp i Europaparlamentet. Reformpartiet från Estland tillhör ELDR som fullvärdig medlem. Det estländska Centerpartiet har också uttryckt sin vilja att gå med i ELDR och i andra internationella organisationer.

<http://www.eldr.org>

4. **Europeiska federationen av Gröna partier** (The European Federation of Green Parties – EFGP). Av beteckningen framgår att EFGP förenar politiker och partier som stödjer en ekologisk ideologi. I Europaparlamentet har de gröna bildat en gemensam partigrupp med regionalister under beteckningen De Gröna/den Europeiska Fria Alliansgruppen (Greens/European Free Alliance Group). Från Estland deltar den Estniska Gröna Rörelsen, som inte är registrerad som ett parti utan som en del av "det civila samhället" (non-governmental organisation).

<http://www.europeangreens.org/>

5. **Europas Folks Demokratiska Parti – Den Europeiska Fria Alliansen** (The Democratic Party of the Peoples of Europe – European Free Alliance – EFA-DPPE). EFA-DPPE förenar partier med nationalistiska, regionala och obundna ideologier. Bland de mest välkända partierna som tillhör denna grupp är det Skotska Folk-Partiet (the Scottish People's Party) och det Korsikanska Folk-Partiet. I Estland finns inget liknande parti; inte ett enda estniskt parti har kontakter med EFA-DPPE. I Europaparlamentet arbetar EFA-DPPE i samma grupp som de Gröna.

<http://www.etadppe.org/>

# Litteratur:

**Ekkehard Parsch.** Euroopa integratsioon. Tartu, 1999

**Heikki Mikkeli, Eini Lyyrinen, Juha Sihvola, Pekka Suvanto.**

Westfalenista Amsterdamiin. Helsinki, 1998

**Kalle Kulbok (toim.).** Euroopa Liit – skeptiku pilguga. Tallinn, 2001

**Kuka on kukin Euroopan Unionissa.** Luxemburg, 2001

**Euroopan parlamentti.** Luxemburg, 2001

**Eurooppa-tiedon käsikirja.** Helsinki, 1996

**Euroopan Unionin sotsiaalne ulottuvuus.** Helsinki, 1998

**Euroopan yhdentymine.** Luxemburg, 1995

**Suomi ja Euroopan Unioni laajentumine.** Helsinki, 2001

**Uusi aate Euroopalle.** Luxemburg, 2000

## Översättare (från estniska till engelska)

### har använt följande material:

1. **Aule, A.** Euroopa Liidu sõnaraamat (inglise – eesti – inglise). Tallinn, 1999.  
ISBN 9985-9208-0-5
2. **Edward, D and Lane, R.** European Community Law. Tartu, 1993
3. **Europe's Agenda 2000. Strengthening and widening of the European Union.**  
Luxembourg, 1999  
ISBN 92-828-7888-0
4. **Fontain, P.** Europe in 10 points. Luxembourg, 1998  
ISBN 92-828-3326-7
5. **Glossary. Institutions, policies and enlargement of the European Union.**  
Luxembourg, 2000  
ISBN 92-828-8282-9
6. **Gondrand, F.** Eurospeak. The Dictionary of the Single Market. London, 1992  
ISBN 1 85788 0 04 8
7. **Noël, E.** Working together - the institutions of the European Union.  
Luxembourg, 1993  
ISBN 92-826-5064-2
8. **The European Parliament.**  
Luxembourg, 1997  
ISBN 92-823-0988-6
9. **The European Union's Common Foreign and Security Policy.**  
Luxembourg  
ISBN 92-827-7831-2



