

Konkurrerande ”frames”

Förhandlingarna om EU:s tjänstedirektiv

Magnus Petersson

Abstract

This paper concerns the question of how a political message can be framed in different ways for the target audience to accept a suggested policy change or a course of action. I investigate how a political frame is bound both to the line of argumentation connected with a certain discourse and also to the audience closely related to that very discourse.

I have chosen to study a single case where the policy process could be described as a framing contest. This case shows how negotiating the new Services Directive is affected by framing efforts made by the parties involved.

My conclusion is that the question of a Services Directive lent itself to a definition in terms of "either/or"-arguments. Thus the Directive could be considered either a threat or a possibility. It was the very nature of the matter – the development of the internal market on services – that made possible a debate along the lines of a "left/right"-struggle. Here a “leftist” frame that drew from the European Social Model offered the better explanation thereby succeeding in defining the new Directive as a threat. Faced with the choice of either letting go of the thought of a new directive or conceding to the winning frame the European Commission chose the latter.

Nyckelord: framing, förhandling, retorikanalys, EU, tjänstedirektivet.

Antal tecken: 74 233.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Problem.....	1
1.3	Syfte.....	2
1.4	Metod.....	2
1.5	Studiens räckvidd.....	3
1.6	Disposition.....	5
2	Teoretiskt ramverk	6
2.1	”Framing” – ett analysverktyg.....	6
2.1.1	Tidigare forskning.....	6
2.1.2	Retorisk ”framing”.....	7
2.2	Operationalisering.....	8
3	Bakgrund till direktiv 2006/123/EG	11
3.1	EG i kris.....	11
3.2	Tanken på ett tjänstedirektiv föds.....	11
3.3	Mest omdiskuterade frågor.....	12
4	Att förhandla fram ett direktiv	13
4.1	Förhandlingssituationen.....	13
4.2	Tjänstedirektivets ärendegång.....	14
5	Förhandlingarna	16
5.1	Ursprungsförslaget.....	16
5.1.1	Sakinnehållet.....	16
5.1.2	Kommissionens ”frame”.....	17
5.1.3	Reaktioner på ursprungsförslaget.....	18
5.1.4	Varför kommissionens ”frame” underkändes.....	20
5.2	Kamp mellan konkurrerande ”frames”.....	22
5.2.1	Retoriska handlingsalternativ.....	24
5.2.2	Försök till ”reframe”.....	25
5.3	Slutlig text: vinnande ”frame”.....	26
6	Slutsatser	28
7	Referenser	31

Förkortningar

A.a.	Anfört arbete (= senast refererade arbete i tidigare not)
Ds.	Departementsstyrelsens skrivelse
EFS	Europeiska Fackföreningars Samarbetsorganisation
EG	Europeiska Gemenskapen
EGD	EG-domstolen
EU	Europeiska Unionen
EUT	Europeiska Unionens officiella Tidning
ESMP	European Single Market Program
ETUC	European Trade Union Confederation (det engelska namnet på EFS)
f.	Flera
ff.	Flera följande
Ibid.	Ibidem (= på samma ställe som i föregående not)
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
u	Upplaga

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett övergripande mål inom EU och gemenskapsrätten har varit att sträva mot en harmonisering i Europa. Härmed avses att de olika medlemsstaternas lagstiftning skall närma sig varandra, för att en gemensam marknad skall uppnås, där arbete, varor, tjänster och kapital skall kunna röra sig fritt över gränserna. Ursprungligen var tanken att man skulle bygga in fred i institutioner och pacificera och stabilisera relationerna mellan Europas länder. Fokus på den gemensamma marknaden kom dock inte att uttryckligen formuleras förrän i slutet av 1980-talet, genom The European Single Market Program, ESMP (McCormick 2005: 158 ff.). Resan mot en gemensam inre marknad har dock varit lång. Lagstiftningen på området kan närmast liknas vid en snårskog. Detta har framförallt gjort det mycket svårt att i praktiken etablera tjänsteföretag utomlands eller att söka arbete någon annanstans än i sitt hemland. Behovet av ett direktiv som kodifierade gällande lag på tjänstemarknaden ledde till antagandet av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Sällan har ett direktiv blivit så uppmärksammat och så omdebatterat.

1.2 Problem

Det finns naturligtvis stora hinder mot implementeringen av ett gemensamt tjänstedirektiv. Enligt den s.k. Lissabon-strategin (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) finns det fyra utmaningar för förverkligandet av den inre marknaden:

- Att främja etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inom EU.
- Att stärka konsumenternas rättigheter när de utnyttjar tjänster.
- Att främja kvaliteten på tjänster.
- Att upprätta ett effektivt administrativt samarbete mellan medlemsstater.

Enbart den första punkten väcker fler frågor än den ger svar. Om det t.ex. blir "fritt att tillhandahålla tjänster" i andra länder, vilket lands regler skall då gälla? Hur säkerställs exempelvis kvaliteten på den svenska sjukvården om den utsätts för konkurrens från privat sjukvård från andra länder? Hur kan EU garantera, med

svenska ögon sett, acceptabla löner och arbetsförhållanden om det står varje medlemsstats medborgare fritt att bjuda ut sina tjänster var som helst i Europa?

För kommissionen, som är förslagsställare, torde det i ett inledningsskede handla om att styra bort fokus från de svåraste frågorna och istället fokusera på den övervägande del av förslaget som medlemsstaterna sannolikt skulle kunna enas om. Detta synsätt ligger i linje med grundläggande förhandlingsteori. Ett av de viktigaste målen i en förhandling är att få parterna att lämna en positionsbaserad förhandling till förmån för en intressebaserad förhandling (Ury 1996: 18, 62). Men, för att kunna lyckas med en sådan manöver krävs att parterna kan förmås att se bortom sina låsta positioner. Det gäller med andra ord att presentera föremålet för förhandling på ett sätt som kan godtas av båda parter. Rent intuitivt framstår det som en grannlaga uppgift. Ur forskarens synvinkel kan man fråga sig: Hur ramar man in en fråga i en förhandling till sin fördel?

1.3 Syfte

Utifrån litteratur som fokuserar på ”framing”, dvs. hur politiska frågor kan definieras och ramas in, skall jag titta närmare på förhandlingarna om tjänstedirektivet. Mitt syfte blir att besvara följande fråga: Hur påverkades förhandlingarna om tjänstedirektivet av olika typer av ”framing”?

Intresset riktas här mot några särskilt omdiskuterade frågor, såsom kollektivavtalsrätten, sociala tjänster samt tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tjänstedirektivet aktualiserar frågor av klassisk ”höger-vänster”-karaktär. Två mot varandra stående synsätt har i själva verket helt dominerat debatten om tjänstedirektivet: den europeiska sociala modellen och den europeiska marknadsliberala modellen. Min tes är att kommissionen, genom ”framing”, försökte formulera ett frihandelsvänligt förslag på ett sätt som inte kunde ses som en kränkning av den europeiska sociala modellen. Om detta stämmer vill jag pröva genom att ställa två rivaliserande synsätt mot varandra. Det sagda innebär att jag kommer att undersöka vilka de retoriska förutsättningarna är att hos den relevanta publiken nå framgång med argument som kan kopplas till endera av de två synsätten.

1.4 Metod

Föreliggande uppsats kommer att behandla företeelsen ”framing” i internationella förhandlingar ur ett retoriskt perspektiv. Enligt Krebs och Jackson utgör kampen mellan konkurrerande frames själva kärnan i statsvetenskapen (Krebs & Jackson 2007: 38; Payne 2001: 44). Att studera hur språket har använts av kommissionen för att leda förhandlingarna om det nya tjänstedirektivet till önskad slutdestination är vad som skall göras i det följande. Jag kommer att använda en modern modell

för hur retoriken inverkar på hur en viss ”frame” bemöts av mottagaren av budskapet. Denna modell skall jag tillämpa på en förhandlingssituation.

Sättet man definierar, tolkar eller ramar in en fråga är med andra ord avgörande för om en idé vinner mark i en politisk kontext. ”Framing” är nyckeln till att förstå varför en idé trumfar över en annan. (Payne 2001: 43; Krebs & Jackson 2007: 39). Enligt Krebs och Jackson innebär en god ”framing” inte att den ena parten *övertalas* utan den leder till ett retoriskt *tvång*, där alla möjligheter att opponera sig mot den vinnande ”ramen” är borta (Krebs & Jackson 2007: 37). Jag kommer att utveckla vad som menas med detta längre fram.

Dessa utgångspunkter utgör ett typexempel på vad som i metodlitteraturen har kallats en *teorikonsumerande studie* (Esaiasson m.fl. 2005: 40). I en sådan studie analyseras ett enskilt fall med hjälp av existerande teorier och förklaringsfaktorer. Målet är att försöka förklara vad det var som hände i just detta fall (Ibid.).

1.5 Studiens räckvidd

Mitt analysmaterial utgörs av primärlitteratur i form av EG-lagstiftning, EG-förarbeten samt dokument från kommissionens och parlamentets hemsida. Min sekundärlitteratur utgörs framförallt av framställningar om ”framing”, EU och EU:s inre marknad samt olika försök att definiera denna. Visst utrymme har också getts åt åsiktsfärgat, ”icke-vetenskapligt” material, som belyser olika sätt att uppfatta tjänstedirektivet på. Det finns mycket att vinna på att göra så. Det vetenskapliga neutralitetsidealet förutsätter naturligtvis inte att man som forskare måste presentera ett neutralt material utan snarare att man på ett balanserat sätt lyckas spegla motstående intressen. Därtill bygger min framställning i hög grad på att det är rimligt att tala om olika synsätt. På så vis är det naturligt att beakta åsikter från fackligt håll, åsikter från media samt åsikter från såväl liberaler som socialister. Enda begränsningen är att det skall vara relevant för framställningen. Relevans för framställningen sätter naturligtvis en hämsko på materialets bredd, varför det åsiktsfärgade, ”icke-vetenskapliga” materialet är knapphändigt.

Såsom studien är upplagd krävs att vissa förenklingar görs. Beslutsprocessen i EU inte helt lätt att ringa in. Aktörerna är många, de procedurerna är svåröverskådliga och tidsperspektivet är utdraget.

Alla aktörer eller beslutsprocessen i sin helhet kan inte beskrivas inom ramen för denna framställning. Stödd mot tidigare forskning ser jag därför inget problem med att försöka skissera förhandlingssituationen inom EU genom att ställa den europeiska sociala modellen mot den europeiska liberala modellen. Man måste dock ha klart för sig att en sådan uppdelning i huvudsak utgör en tankekonstruktion. Tankekonstruktioner kan vara problematiska att arbeta med; det ligger i sakens natur att de inte återspeglar en exakt verklighet. Det höga förklaringsvärdet i att använda nyssnämnda konstruktioner i analysen gör att en viss felmarginal ändå kan godtas.

Frågan om tillgång till material gör ytterligare förenklingar nödvändiga. För forskaren är det förvisso alltid ett problem att kunna veta vad som har sagts, och

av vem, under en förhandling. Huvudparten av förhandlingarna om tjänstedirektivet har sannolikt inte skett på ett formellt och officiellt plan. Problemet är att jag endast har tillgång till det officiella materialet. Hur tar jag mig förbi detta hinder? Intervjuer kan vara en väg att gå. Jag har dock inte valt denna väg. Som det skall visas bygger min teoretiska modell om ”framing” på att officiellt material analyseras. Jag kommer därför att titta på kommissionens ursprungliga förslag, reaktionerna på det, samt slutresultatet. Om sökarljuset riktas mot några särskilt omtvistade frågor, så bör det sannolikt finnas en god chans att ge en rättvisande bild av hur kommissionens ”framing” har påverkat utformningen av tjänstedirektivet.

Huruvida detta räcker för att ge en rättvisande bild av vad som hände när det nya tjänstedirektivet förhandlades fram är ytterst en fråga för läsaren. Min uppfattning är att den tidigare forskningen som skall presenteras i det följande ger mig en god grund att stå på. Detta minskar risken för att gjorda avgränsningar avleder uppmärksamheten från det som skall studeras.

1.6 Disposition

Uppsatsen kommer att inledas med en redogörelse för ”framing” som ett analysverktyg. I detta avsnitt kommer jag att förklara hur operationaliseringen av frågan har gått till. Därefter följer en kort beskrivning av bakgrunden till tjänstedirektivet och tanken med detsamma. Detta syftar till att göra läsaren förtrogen med problemställningarna. Efter detta inleds analysavsnittet. I analysavsnittet förklarar jag hur förhandlingssituationen ser ut och vad som kännetecknar beslutsprocessen inom EU. Här bygger jag vidare på tidigare forskning om flerpartsförhandling och koalitionsbyggande, för att visa hur det kommer sig att det främst blir en fråga om två skilda synsätt, två ”frames”. Med hjälp av Krebs och Jacksons (2007) modell av ”framing” ur ett retoriskt perspektiv undersöker jag hur ”framing” påverkade förhandlingarna om tjänstedirektivet. Avslutningsvis säger jag något om resultatet samt kopplar åter till inledningen.

2 Teoretiskt ramverk

2.1 ”Framing” – ett analysverktyg

I litteratur om förhandlingar hävdas ofta att utgången i en förhandling är beroende på hur en fråga ramas in eller definieras. I brist på ett bättre enhetligt svenskt ord kommer jag att tala om ”frames” respektive ”framing”.

En ”frame” innebär att ”vissa aspekter av den uppfattade verkligheten väljs ut och lyfts fram, för att förorda en viss problemformulering, kausal tolkning, moralisk utvärdering och/eller rekommendation om hur detta skall bemötas” (Entman 1993: 52; min övers.). En ”frame” utgör således en bild av verkligheten – definition eller tolkning av problemet – vars implikationer förordar en viss lösning.

Att ”framing” påverkar den politiska opinionen står klart (se t.ex. Nelson & Oxley 1999, för data som stöder denna slutsats), men hur det går till närmare bestämt är oklart. Vad som oftast inte sägs är *hur* en viss frame påverkar utgången av en förhandling. *Hur*-frågan behandlas snarast som en flygplanets svarta låda och forskningen har istället inriktat sig på att förklara utfallet i förhandlingar (Kanner 2004: 214).

2.1.1 Tidigare forskning

Det har i första hand varit psykologer som har närmat sig uppgiften att försöka öppna den svarta lådan. Psykologer som har fokuserat på politisk kommunikation har visat hur talare som lyckas med att definiera relevanta frågor kan forma både allmänhetens åsikter och politisk policyformulering. Kognitiv ”framing” brukar ofta användas för att visa att rationella individer under i övrigt oförändrade omständigheter agerar irrationellt när de ställs inför en omdefiniering av en fråga. Detta betyder att litteraturen om ”framing” ofta utgår ifrån ett Rational Actor-perspektiv. Problemet har varit att de experiment som har utförts ofta har kommit bort från verkligheten. Testsubjekten har utsatts för ”framing” i endast en viss fråga. När försökspersonerna istället har utsatts för ”framing” av fler än en fråga – konkurrerande ”frames” – har det visats att ”framing”-effekten avtar så länge ”framarna” kommer från lika trovärdiga källor (Krebs & Jackson 2007: 38).

Det rationella perspektivet tycks förutsätta att man kan tala om orsak och verkan i samband med ”framing”. Det är lätt att glömma att ”framing” inte enbart är en psykologisk mekanism utan också en språklig konstruktion. Istället för att rikta uppmärksamheten mot *effekterna* hos mottagaren av budskap, skulle forskningen om ”framing” tjäna på att i större utsträckning beakta *hur* budskapet

konstrueras. Med detta åsyftas och efterfrågas en närmare granskning av hur man språkligt kan övertyga någon annan. Detta betyder att ”framing” i stor omfattning är en fråga om retorik (Ibid.).

2.1.2 Retorisk ”framing”

Retorik är centralt i all politik. I själva verket kan politik ses som just en retorisk kamp. Modern konventionell konstruktivistisk forskning har lyft fram vikten av att utveckla vår förståelse av politisk argumentation. Den metodologiska fördelen av att i det sammanhanget titta närmare på retoriken är att man kan undvika att söka efter kausala samband i frågor där det är omöjligt att peka ut aktörernas verkliga motiv och istället fokusera på vad aktörer säger, i vilka sammanhang och till vilken publik. Detta betyder att man utforskar en språkbaserad form av politiskt inflytande (Krebs & Jackson 2007: 36).

Retorisk ”framing” kan enligt min mening ses som en form av retorikanalys med diskursanalytiska inslag. En sådan typ av analys handlar främst om vad det är som gör en kommunikation effektiv (Bergström & Boréus 2005: 89). Metoden har använts tidigare, för att visa hur retorisk ”framing” (här i betydelsen: makten att definiera och omdefiniera begrepp) kan manipulera publiken till talarens fördel (se t.ex. Zarefsky 2004: 617).

Epistemologiskt hör retorisk ”framing” hemma i den socialkonstruktivistiska skolan. Socialkonstruktivismen förklarar hur normer och idéer skapar den sociala verkligheten. Normer utgör de sociala fakta som binder oss och som säger vad som är lämpligt sätt att handla på. Normer uppstår när samhället kollektivt godtar idéer om hur något skall eller bör vara. Detta innebär att en viss idé kan ses som norm om samhällets medborgare som kollektivt tror att idén är riktig (Risse 2000: 5 f.).

Varför en idé vinner gehör framför en annan har traditionellt förklarats med att den på något sätt står i samklang med andra högre godtagbara värden. Att konsekvensen y exempelvis, är ett gott skäl för att utföra handlingen x förutsätter att y i sig har ett positivt värde (y är ett axiom). Tills slut måste man därför inom en viss argumentationslinje stanna vid ett värde som tas för givet eller betraktas som självskrivet (Badersten 2005: 8).

Normer blir normalt framgångsrika när de ger uttryck för den typen av värden; värden som är självskrivna för den relevanta publiken (Payne 2001: 38 f.). Eftersom värden som tas för givna är olika från en social miljö till en annan krävs att budskapet är riktat mot relevanta mottagare. Det är här ”framing” får betydelse. En frame kan tillhandahålla en enda tolkning av en viss situation och markera vad som är lämpligt beteende i sammanhanget (A.a.: 39).

Därtill görs ett visst avsteg från den traditionella konstruktivismen. Traditionellt fokus på förändring av värden och normer, byts mot fokus på maktutövande.¹ Den, vars frame triumferar över andra konkurrerande frames, har makten. Retorik blir därför, med konstruktivistens synsätt, ett sätt att argumentera

¹ Krebs och Jackson talar om ”coercive constructivism”.

för hur normer uppstår och varför de efterföljs. Språk påverkar med andra ord den politiska utgången (Krebs & Jackson 2007: 37, 42.). Denna insikt får mig att anta att det vinnande argumentet i en politisk debatt inte så mycket beror på sakfrågan som på att underlaget för argumentet är socialt godtagbart. Skickligt utförd innebär ”framing” att ena parten i en förhandling tar bort de verktyg som motparten behöver för att tillverka ett socialt godtagbart genmäle (A.a.: 36).

Detta betyder att en viss politisk argumentations styrka alltid måste ställas i relation till en diskursiv kontext. Inom en viss diskurs kan en viss argumentation av publiken bedömas acceptabel eller otillåten (A.a.: 47; Karlberg & Mral 1998: 12). Det är exempelvis svårt att tänka sig att någon med framgång skulle kunna argumentera för ett kanalbyte i en sportbar som sänder VM i fotboll på tv. Eller, på ett mer politiskt plan, kan man tänka sig att det i Sverige är lättare för moderaterna att argumentera för fler jobb än för sänkta skatter. Den rådande diskursen utgörs ju av tanken på ett välfärdssamhälle med höga skatter och en stark arbetsrätt.

Detta sätt att tala om diskurser ansluter nära till Ernesto Laclau och Chantal Mouffes version av *diskursanalys*. Inom denna skolbildning utgår man mera ifrån den lingvistiska, alltså den språkvetenskapliga nivån. Vad som utmärker diskurser enligt Laclau och Mouffe är hur man låser sig vid vissa betydelser av vissa uttryck. Låsningar av vissa betydelser leder till att andra kommer att uteslutas. Den sociala tillvaron handlar således om motsättningar, ”antagonism”, vilket kan liknas vid ett krig om meningsskapande. De mest intressanta frågorna för Laclau och Mouffe är de diskurser som bildas kring omstridda tecken, såsom ”demokrati” och ”frihet”, typiska exempel på ord vars betydelse har definierats och omdefinierats från tid till annan (Bergström & Boréus 2005: 314 ff.).

I tätt sammanlänkade samhällen finns det oftast *en* dominerande diskurs. Ju mer tätt sammanlänkat samhället är, desto större är därmed möjligheterna att genom framgångsrik ”framing” vinna debatten. Krebs och Jackson anger EU – ett av de mest homogena regionala institutionella arrangemangen i världen idag – som ett exempel på ett sådant sammanlänkat samhälle. Förvisso är den europeiska diskursen svårare att ringa in än en nationell dito. Liksom det impliceras av Putnams metafor om *two-level games* värnar politiker sannolikt om flera publikers samtidigt (Putnam 1988: 434). Olika grupper av åhörare har olika uppfattningar om vad som retoriskt godtagbart. En framgångsrik ”frame” i en europeisk kontext behöver därför inte vara lika framgångsrik i en svensk kontext (Krebs & Jackson 2007: 55 f.).

2.2 Operationalisering

Jag vill utforska ”framing” ur en språklig synvinkel och kommer därför att använda mig av den modell för att analysera retorisk ”framing” i en politisk

kontext som har utformats av Krebs och Jackson (2007).² Denna modell gör det möjligt att systematiskt skildra kampen mellan konkurrerande "frames", något som tidigare forskare efterfrågat (se t.ex. Jacoby 2000: 763). Modellen avser att förklara rivaliserande "frames" sett till en diskursivt definierad kontext. Kort sagt handlar det om ett sätt att åskådliggöra hur språket påverkar politiken. Skillnaden mot Krebs och Jacksons artikel är att jag kopplar deras modell till en förhandlingssituation.

Retorisk "framing" kan illustreras genom att närmare studera ett särskilt svårt fall (Krebs & Jackson 2007: 38). Fallet som skall studeras här är det mycket omdiskuterade tjänstedirektivet. Förhandlingarna om detta direktiv krävde av alla inblandade parter att de lyckades presentera frågorna i en lyckad "frame". Här uppstod framförallt två konkurrerande "frames", nämligen en "frame" som såg direktivet som en möjlighet och en "frame" som utmålade direktivet som ett hot. Jag skall kalla dessa ramar den europeiska marknadsliberala modellen respektive den europeiska sociala modellen.

Jag kommer att börja med att klarlägga vad som orsakat den stora spänningen i debatten och hur det kommer sig att tjänstedirektivet lyckades åstadkomma sådan uppståndelse. Jag har för avsikt att försöka ringa in de två "framarna" och se hur dessa har påverkat förhandlingssituationen.

Hur kan då en "frame" påverka en politisk situation? Rent intuitivt kan det tyckas att i en kamp mellan konkurrerande "frames" en måste vinna och den andra förlora. Svårare är det att kunna visa hur detta har skett. Krebs och Jackson lyckas dock med det och visar hur retorikens spelregler styr varje försök till "framing". Enligt deras modell medför en vinnande "frame" ett retoriskt "tvång". Härmed avses att den tappande parten inte kan handla på ett annat sätt än i linje med den vinnande "framen" om han eller hon vill kunna vinna stöd för sin politik. Författarna menar att "framing" förutsätter att de politiska parterna kan rättfärdiga sina handlingar inför publiken. Varje lyckad "frame" ses som bunden till en viss språklig diskurs, som delar vissa retoriska "topiker"³, dvs. åsikter vi tar för givna. Detta betyder att talare inte kan säga vad de vill på den offentliga arenan; retorik är inte ett oändligt tänjbart medel. Retorik är snarare strukturellt bundet, vilket betyder att framgångsrik retorik utnyttjar ord och bilder som är bekanta för publiken (Hellspong 2004: 93; Payne 2001: 43).

Följden av detta resonemang blir att utrymmet för konkurrerande frames är begränsat. Helt nya argument kan – åtminstone inte på kort sikt – framgångsrikt introduceras. Det finns tre skäl till varför retorisk innovation på kort sikt inte är framgångsrik:

1. För policyskaparen förutsätter konstruktionen av politiska strategier en relativ retorisk stabilitet. Således måste en politisk frame introduceras inom ramen för den förhärskande diskursen;

² Krebs & Jackson talar om "rhetorical coercion". Jag kommer att använda mig av begreppet "retorisk framing", som jag tycker är tydligare. Vad författarna gör är nämligen just att illustrera vad som händer när en "frame" lanseras.

³ På engelska "rhetorical commonplaces".

2. Argument som bygger på nya topiker, fastnar inte i folks medvetande utan ett kolossalt engagemang från talaren. Det är betydligt billigare och enklare att utnyttja redan existerande topiker En framgångsrik frame tjänar därför på att utnyttja redan existerande topiker;
3. Nya retoriska argument riskerar alltid att drunkna i floden av redan befintliga argument och frames. (Krebs & Jackson 2007: 45 f.).

Resonemanget kan illustreras enligt följande modell som förklarar samspelet mellan ”framing” och politiskt sakinhåll (A.a.: 43):

Modell för retorisk ”framing”

	”Frame” godtas	”Frame” underkänns
Implikationer godtas	Policyförändring	Blandat utfall
Implikationer underkänns	Kamp mellan implikationer	Kamp mellan konkurrerande ”frames”

Figur 1.

Retorisk ”framing” kräver, enligt resonemanget ovan, att två villkor uppfylls för att vara lyckad (A.a.: 45 f.):

1. De politiska parterna måste kunna rättfärdiga sina handlingar inför publiken. Det räcker inte att ”framen” godtas, för att en policyförändring skall åstadkommas. Det politiska innehållet – implikationerna av argumentet – måste också kunna godtas.
2. Ramen, definitionen eller tolkningen (”framen”) måste knytas till en relevant diskurs, som delar vissa retoriska ”topiker”.

Ovan anförda diskussion ger mig fog att anta att den valda operationaliseringen är rimlig. Krebs och Jacksons modell möjliggör en analys av ”framing” på ett sätt som utgår ifrån det som faktiskt framförts i den offentliga debatten. Såsom konstaterades tidigare gör detta att långsökta ”konstruktioner” av vad som egentligen tänkts, sagts och gjorts kan undvikas. Så långt är allt väl. Men den retoriska ”framing”-modellen har förstås sina begränsningar. Modellen innebär att man inte helt kommer undan behovet av konstruktioner. Det bjuder vissa svårigheter att studera ett fenomen som ”framing”. ”Framing” är inte ett materiellt faktum, utan sammanfattar vad det innebär att vinna gehör för en politiskt förslag. För att kunna studera fenomenet krävs enligt det ovan sagda att man förklarar samspelet mellan förslagsställaren, budskapets mottagare – såväl den politiska motståndaren som medborgarna – och den rådande diskursen. För denna uppgift har jag sökt material som beskriver förhandlingsparterna och det politiska klimatet. I vad mån jag här gör mig skyldig till förenklingar som inverkar menligt på undersökningens kvalitet lämnar jag till läsaren att avgöra.

3 Bakgrund till direktiv 2006/123/EG

3.1 EG i kris

Alla bedömare tycks vara eniga om att EG (nuvarande EU) under tidigt 1980-tal led av en identitetskris (Fliegstein & Mara-Drita 1996: 10). Den Europeiska Gemenskapen hade varken bromsat nedgången i de europeiska ekonomierna eller hejdat den envisa arbetslösheten som rådde runtom i Europa. Samtidigt blev det allt tydligare att de europeiska ekonomierna blev alltmer ömsesidigt beroende. EG:s roll var oklar. Somliga menade att en expansion av EG var naturlig, medan andra hävdade att bevarandet av nationell självständighet inte alls stod i samklang med ett expanderande EG (A.a.: 10 f.). Det stod under alla omständigheter klart att något måste ske som förändrade EG i grunden. Det var i detta läge som dåvarande kommissionären för den inre marknaden, Karl Heinz Narjes, funderade på hur EG kunde fortsätta att rättfärdiga sin existens. Gemenskapen hade ju bildats för att skapa en enda gemensam marknad. Problemet var hur man skulle definiera den gemensamma marknaden. Narjes ansåg att en gemensam marknad förutsatte att det inte fanns några hinder för det fria utbytet av varor, tjänster och arbete. För detta ändamål föreslog han att tullhyttar runtom i Europa skulle tas bort och mervärdesskatten skulle slopas samt att transport av varor skulle underlättas (A.a.: 11).

Narjes förslag på institutionell förändring hade tänt en gnista i Europa. Trots initialt motstånd vann förslaget anhängare bland framförallt olika företagsgrupper och organisationer inom EG. 1984 hade rådet enats om att fullborda den inre marknaden. Därigenom hade ESMP (European Single Market Program) börjat ta form. Narjes utarbetade en plan för att öka takten på lagstiftningen med målet att 150 direktiv skulle bidra till att fullborda den inre marknaden. Med facit i hand kan ESMP sägas ha varit ett mycket illa planerat projekt och de direktiv som antogs från mitten av 1980-talet och framåt fick inte förväntad effekt. Fler lagar var uppenbarligen inte lösningen (A.a.: 12).

3.2 Tanken på ett tjänstedirektiv föds

Den ökade lagstiftningstakten hade lett till att den inre marknaden nästan inte kunde skyttas bakom en snårskog av fördrag och direktiv. Regelverket var i behov av en förenkling, ett ramverk. Tanken på ett tjänstedirektiv föddes.

Denna tanke blev verklighet när förslaget till tjänstedirektivet lades fram år 2004. Förslaget kan ses som en konsekvens av den s.k. Lissabon-processen, som

innebär framförallt att EU skall göras till ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsekonomi omkring 2010” (KOM (2004) 2 slutlig: 7). Initiativet kan också kopplas till ESMP och innebär en strategi för att nå slutmålet – en gemensam inre marknad för de fyra friheterna, varor, tjänster, kapital och arbete.

Enkelt uttryckt är avsikten med ett tjänstedirektiv att medlemsstaterna skall förenkla de administrativa förfaranden och formaliteter som omger tjänsteverksamhet samt regler som utgör hinder för en fri rörlighet skall avskaffas. På så sätt kan tjänsteföretag bjuda ut sina tjänster i andra medlemsstater på lika villkor (KOM (2004) 2 slutlig: 11).

3.3 Mest omdiskuterade frågor

Kommissionen har hävdat att ett direktiv egentligen enbart bekräftar vad EG-domstolen har kommit fram till i sin rättspraxis. Andra har funderat över om ett direktiv inte i själva verket kommer att undergräva vissa grundläggande arbetsrättsliga principer såsom kollektivavtalsrätten, vilket skulle kunna leda till s.k. social dumping. Detta betyder att företag skulle kunna rekrytera billig arbetskraft från andra medlemsstater. Oro har uttryckts för att billig arbetskraft skulle riskera att överbelasta de sociala trygghetssystemen och att inhemsk arbetskraft skulle komma att utkonkurreras. Denna oro sammanfattas med begreppet *social dumping*, vilket grundar sig på att ursprungsförslaget förespråkade vad som har kallats *ursprungslandsprincipen*. Principen innebär att medlemsstaterna skall se till att tillhandahållare av tjänster uteslutande omfattas av ursprungslandets nationella bestämmelser på det samordnade området (KOM (Art. 16.1, KOM (2004) 2 slutlig). Kritikerna har också anklagat kommissionen för att vilja förmå medlemsstaterna att konkurrensutsätta allmänna tjänster, såsom hälso- och sjukvården (Checklista 2004).

Det är dessa frågor som har föranlett de största ändringarna i kommissionens ursprungliga förslag, varför frågan om hur man valde att definiera just dem är särskilt intressant.

4 Att förhandla fram ett direktiv

4.1 Förhandlingssituationen

Hur kan man tala om en förhandlingssituation? Svaret är att beslutsprocessen i EU tar för givet att nya rättsakter *förhandlas* fram. Lagstiftningsprocessen har beskrivits som icke-hierarkisk och djupt fragmenterad till sin natur, vilket gör lagstiftningen till en fråga om förhandling (Hyman 2005: 19). Kommissionen som är förslagsställare har ett behov av att uppnå ett beslut om ett direktiv för tjänster, vilket kräver medverkan av de andra parterna.

En förhandlingssituation uppstår därför att det finns intressekonflikter. Detta stämmer väl överens med synen på vad en förhandling är. Enligt en klassisk formulering karaktäriseras en förhandling av att ”ett förslag framställs med syfte att nå en överenskommelse om förverkligandet av ett gemensamt intresse där det från början finns flera olika intressen” (Iklé 1964: 3 f.; min övers.).

Enligt Ury bygger en framgångsrik förhandling på att parterna kan förmås lämna en positionsbaserad förhandlingssituation till förmån för en intressebaserad dito. För detta krävs att ett gynnsamt förhandlingsklimat skapas. När parterna är inställda på en problemlösande förhandling som fokuserar på ömsesidiga intressen handlar det för båda parter om att sig förbi motpartens obstruktionstaktik, hans attacker och att ta udden av hans olika knep. För att överbrygga klyftan mellan två motstående intressen krävs att man *ändrar på spelet*, så att en ömsesidigt tillfredsställande lösning kan uppnås. Istället för att motpartens åsikt avvisas, skall den accepteras. På så sätt skapas utrymme för att föra den typen av förhandling som man själv föredrar (Ury 1996: 18, 62). Med Urys sätt att se det innebär en framgångsrik ”frame” att spelet ändras, vilket bidrar till att man lättare kan övertala sin motpart.

Krebs och Jacksons syn på framgångsrik framing innebär dock inte att en part har lyckats *övertala* sin motpart. Snarare är det fråga om att den vinnande parten har lyckats anspela på relevanta topiker. På så vis utgör den vinnande ”ramen” ett retoriskt *tvång*. Den tappande parten har med andra ord frångått de retoriska verktygen som behövs för att bemöta det vinnande argumentet. Krebs och Jackson visar detta genom att förklara hur *druserna*, en arabisk minoritet i Israel lyckades erhålla ett första klassens medborgarskap, till skillnad från både kristna och muslimska araber.

Druserna anspelade på vad som i det judiska samhället utgjorde en topik, en ”commonplace”, nämligen att den som tjänar staten genom militär uppoffring också måste tillmätas fullständiga rättigheter. Druserna, som hade stridit med israelerna under 1950-talet till följd av en tvångsvärning, ansåg att om de hade samma skyldigheter som en israelit skulle de också ha samma rättigheter. Det

hävdades att Israel uppvisade ”otacksamhet mot den man som var beredd att offra sitt blod för sitt land och vars land hade vänt honom ryggen” (Krebs & Jackson 2007: 50). Det retoriska tvånget visade sig på flera sätt. Drusernas frame hade kunnat förnekas. Detta hade varit detsamma som att hävda en konkurrerande ”frame” som var uppenbart falsk, vilket allmänheten var fullständigt medveten om, dvs. man skulle ha tvingats påstå att druserna inte hade stridit för Israel. Eftersom Israel är en demokrati var en falsk konkurrerande ”frame” inte ett seriöst alternativ. Drusernas ”frame” hade förstås kunnat godtas, vilket skulle vara detsamma som att medge att druserna faktiskt hade diskriminerats. Man skulle också kunna acceptera ”ramen”, men underkänna dess implikationer. Därmed skulle man kunna säga att druserna visserligen inte hade första klassens medborgarskap men ändå inte var diskriminerade, vilket uppenbarligen var falskt. Man skulle också kunna säga att drusernas problem inte hade orsakats av staten, vilket i och för sig inte legitimerar att administrationen diskriminerar dem som grupp. En sista utväg var att helt ignorera drusernas krav. Denna väg var inte möjlig att gå, då druserna argumenterade på ett sätt som stod i samklang med retorisk praxis. Media godtog deras argument och gjorde drusernas röster hörda. Den israeliska staten ställdes inför frågan: ”Hur kan man förklara för någon att han är god nog att ge sitt liv för sitt land men inte god nog för att ges ett fullt medborgarskap?”. I brist på ett svar på den frågan gavs druserna fullt medborgarskap (A.a.: 52).

Liknande resonemang kan föras om den situation som rådde vid förhandlingarna om tjänstedirektivet. Efter en kort inblick i tjänstedirektivets ärendegång skall jag visa hur retoriska topiker inom EU avgjorde tävlingen mellan de konkurrerande ”frames” som lanserades i förhandlingarna.

4.2 Tjänstedirektivets ärendegång

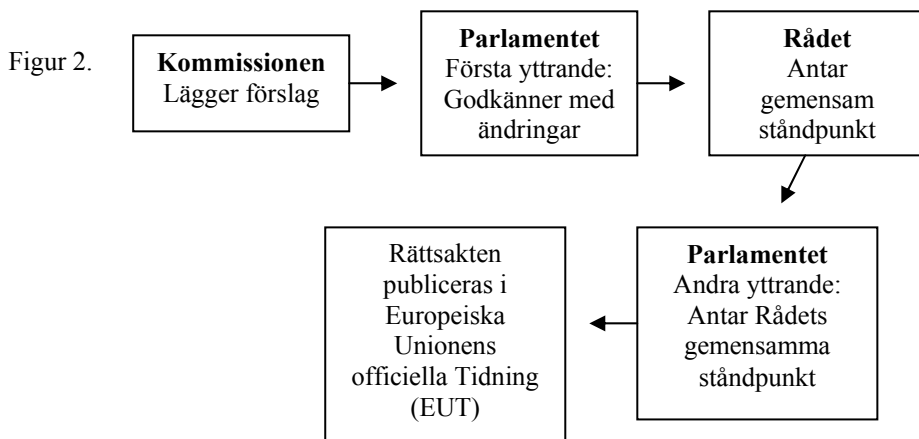
Tjänstedirektivet antogs genom medbeslutandeförfarande. Denna typ av förfarande tillkom genom EG-fördraget (art. 251 EG) och gäller alla rättsakter som rör den inre marknaden med dess fyra friheter. Medbeslutandeförfarandet innebär att en rättsakt skall antas gemensamt av rådet och parlamentet. Om inte de båda organen kommer överens kan den förslaget inte antas.

Medbeslutandeförfarandet inleds liksom all gemenskapslagstiftning med att kommissionen beslutar om att presentera ett förslag. Detta överlämnas till rådet och parlamentet. Parlamentet behandlar förslaget enligt sin ordning i utskott och plenum. Parlamentets yttrande kan leda till att förslaget förkastas eller godkänns med eller utan förslag till ändringar. Har parlamentet godkänt förslaget i sin helhet kan det antas av rådet, oftast med kvalificerad majoritet. Vanligast numera är att parlamentet vill göra förändringar i förslaget. Sedan kommissionen har kommenterat dessa skall rådet i en gemensam ståndpunkt ge till känna sin inställning till förslaget (Handbok om EG:s lagstiftningsarbete: 9). Den av rådet gemensamma ståndpunkten (Council’s common position) skall behandlas av parlamentet på nytt. Parlamentet har bara tre månader på sig att antingen

godkänna eller förkasta den gemensamma ståndpunkten. Parlamentet kan också välja att anta den gemensamma ståndpunkten men med förslag till ändringar. Skulle rådet ha avstyrkt de av parlamentet framförda förslagen till ändringar i rättsakten måste den i detta hänseende godkännas av ett enhälligt råd (Ibid.).

Det finns också särskilda regler för vad som händer om rådet inte godkänner parlamentets förslag till ändringar. Dessa regler kan dock lämnas utanför denna beskrivning, eftersom föremålet för vår studie – tjänstedirektivet – godkändes enhälligt av rådet.

Tjänstedirektivets ärendegång



Från förslag till beslut tog det knappt två år att åstadkomma ett direktiv om tjänster på den inre marknaden. På kommissionens hemsida hittas en sammanställning över de viktigaste datumen. Tidslinjen ser ut enligt följande. (http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm):

13 jan 2004	Kommissionen lägger förslag till ett direktiv om tjänster på den inre marknaden.
8 mar 2005	Inledningsanförande av kommissionär McCreevy i parlamentet.
11 sep 2005	Checklista presenteras av kommissionen för att “korrigera några av de myter som omgärdar direktivet”.
14 feb 2006	Anförande av kommissionär McCreevy i parlamentet.
16 feb 2006	Parlamentets första yttrande; godkänner med ändringar.
4 april 2006	Kommissionen lägger fram omarbetat förslag.
31 maj 2006	Rådet når en överenskommelse.
24 juli 2006	Rådet antar gemensam ståndpunkt.
15 nov 2006	Parlamentets andra yttrande .
12 dec 2006	Parlamentets och rådets Direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden antas i slutlig text och publiceras i EUT.

5 Förhandlingarna

I flerpartsförhandlingar såsom inom EU är det vanligt att det bildas koalitioner. Mot slutet av en förhandling brukar två mot varandra stående koalitioner ha bildats (Elgström m.fl. 2001: 113). Det är denna fas som skall uppmärksammas här. I den här situationen uppstår sannolikt två starkt polariserade bilder av den omdiskuterade frågan – två konkurrerande ”frames”. Som tidigare har antytts menar jag att tjänstedirektivet har betraktas utifrån dels en marknadsliberal och dels en social modell. Min tanke är således att koalitionerna i förhandlingarna om tjänstedirektivet inte har bildats enbart efter en nord-syddelning som ofta är fallet, utan längs med en höger-vänsterskala.⁴ Om denna tanke är rimlig, är det logiskt att kommissionen måste lyckas ”frama” frågan så att den jämkar samman dessa två koalitioners synsätt.

Denna uppdelning är inte tagen ur luften. På området för den inre marknaden har två läger bildats. Rent allmänt brukar EU kort och gott ses som en gemensam marknad, en frihandelszon. Man kan också, såsom tidigare kommissionsordföranden Jacques Delors gjorde, tala om ett ”socialt Europa” (Hyman 2005: 14). Detta synsätt har inte gillats av dem som ser Europa som enbart en frihandelszon (Ibid.). Kopplat till tjänstedirektivet blir det fråga om hur direktivet skall kunna rättfärdigas. Å ena sidan kan direktivet rättfärdigas med hänsyn till vikten av att skapa en rimlig konkurrensnivå tjänstemarknaden, för att förverkliga de fyra friheterna. Å andra sidan kan direktivet rättfärdigas med hänsyn till att en utveckling av tjänstemarknaden kan bidra till sociala framsteg och minska arbetslösheten. Annorlunda uttryckt, vill Europa se en utveckling av den marknadsliberala modellen eller den sociala modellen?

5.1 Ursprungsförslaget

5.1.1 Sakinnehållet

För den gemensamma marknads framtid kan vikten av ett tjänstedirektiv inte nog understrykas. Tjänstesektorn uppges generera nästan 70 % av BNP i EU. Det har sagts att sektorn skulle ha stor potential att utvecklas ännu mer om alla rättsliga och administrativa hinder hade tagits bort. I sin rapport ”*Situationen på*

⁴ Koalitioner baserade på ideologi är förvisso ovanliga inom EU (Elström m.fl. 2001: 121; Kreppel 2000: 358). Vad beträffar frågan om den inre marknaden har denna i högre utsträckning föranlett en politisk skiljelinje mellan vänster och höger. Den typiskt nationella uppdelningen mellan marknadsliberaler och socialliberaler/socialister har här spridit sig till den europeiska arenan, även om debatten förs med ett överlag mer marknadsvänligt språk (Hooghe 1999: 349).

den inre marknaden för tjänster” gick kommissionen igenom dessa hinder och drog slutsatsen att ”tio år efter vad som skulle ha varit fullbordandet av den inre marknaden måste man konstatera att det fortfarande finns en stor klyfta mellan visionen om en integrerad ekonomi i Europa och den verklighet som de europeiska medborgarna och tillhandahållarna av tjänsterna upplever”. De som har lidit mest av den svåra snårskogen på tjänstemarknaden är framförallt små och medelstora företag. De har sällan varken resurser nog att avgöra omfattningen av de rättsliga risker som är förenade med att bedriva verksamhet över gränserna eller att ta sig förbi stora och komplexa administrativa hinder. Härmed bromsas utvecklingen på området. Detta får till följd att den europeiska ekonomin inte är dynamisk nog att möta kraven på tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättningskapande (KOM (2004) 2 slutlig: 6).

Problemen är särskilt tydliga i två fall (KOM (2004) 2 slutlig: 6):

1. Vid etablering i ett annat medlemsland.
2. När tillhandahållare från sitt ursprungsmedlemsland vill tillhandahålla en tjänst i ett annat medlemsland, exempelvis genom att tillfälligt be ge sig dit.

I den första situationen uppstår problemen framförallt till följd av komplicerade tillståndsförfaranden, onödiga administrativa formaliteter, diskriminerande krav eller en ekonomisk prövning. I den andra situationen uppstår problem vanligen när det berörda medlemslandet kräver att tillhandahållaren etablerar sig där, eller när tillhandahållaren tvingas undergå tillståndsprövning för att få bedriva verksamhet, eller när det ställs krav på särskilda hänsyn till regler för utstationering av arbetstagare.

Innebörden av kommissionens ursprungliga förslag till tjänstedirektiv var att ta bort juridiska och administrativa hinder för genomförandet av en verklig inre marknad. Syftet var att fastställa en rättslig ram för att klargöra medlemsstaternas skyldigheter gentemot tillhandahållare av tjänster samt att för att tydligare fördela rollerna mellan tillhandahållarens ursprungsstat och mottagarlandet. Direktivet var inte avsett att föreskriva detaljerade bestämmelser eller att harmonisera alla medlemsstaters nationella bestämmelser med avseende på tjänsteverksamheter (KOM (2004) 2 slutlig: 9).

5.1.2 Kommissionens ”frame”

Vad kan då sägas om kommissionens ”framing”? Direktivet presenterades som en nödvändig följd av det ekonomiska samarbetet och ESMP. Den verklighet som beskrevs var starkt förknippad med små och medelstora företags levnadsvillkor. Verkligheten enligt kommissionen var lika med visionen om en verklig inre marknad. Problemet, såsom kommissionen formulerade det, var att den inre marknaden var långt ifrån gemensam. Lösningen i allas intresse var därför ett direktiv.

Den förespråkade ”ramen” innebar att kommissionen valde att lyfta fram de aspekter av förslaget som skulle främja marknaden och presenterade förslaget som en nödvändig följd av visionen av den inre marknaden. ”Ramen” resulterade med andra ord i en beskrivning av verkligheten och en viss därtill anknuten problemformulering där tjänstedirektivet var den nödvändiga lösningen på problemet. Kommissionens ”ram” – dess verklighetsbild – anspelade på den liberala modell som innebär att EU traditionellt har tillgodosett marknadens intressen (Hyman 2005: 15). Denna modell bygger på en europeisk diskurs där frihandel och marknadsliberalism är ledorden (A.a.: 26). Det har sagts att tanken om ett integrerat Europa – man brukar tala om ”europeisering” – styrs av en neoliberal logik (A.a.: 10). I korthet bygger detta på den liberala tanken att samarbete över gränserna inom EU kan leda till ömsesidig nytta för alla samarbetsparter. Inom EU har samarbetet därför bestämts utifrån framförallt ekonomiska motiv (McCormick 2005: 179). Marknaden styr med andra ord i hög grad EU:s utveckling. Det har ibland hävdats att den ökade liberaliseringen av marknaden med fokus på ökade flexibilitet och på aktieägarintressen gör att den europeiska sociala modellen kommer att bli ohållbar (Hyman 2005: 12 f.). ”Framing” mot den marknadsliberala modellen föll sig därmed troligtvis naturligt för den i huvudsak liberala kommissionen.

Att kommissionen valde denna ”ram” var kanske inte så förvånande; Barrosokommissionen har av flera bedömare ansetts företräda en marknadsliberal syn på EU (Erixon 2004; Hyman 2005: 16 f.). Media är också överens om att de viktigaste posterna i Barrosokommissionen har gått till förespråkare för ökad liberalisering och avreglering (Svenska Dagbladet den 13 september, Dagens Industri den 27 oktober 2004, Se ledarna i The Times, Financial Times, Guardian, The Independent den 13 augusti 2004; se också The Economist den 21 aug 2004).⁵

5.1.3 Reaktionen på ursprungsförslaget

Direktivet har fått ovanligt mycket uppmärksamhet i media. En enkel sökning på ordet ”tjänstedirektivet” i den svenska databasen Mediearkivet visade t.ex. 756 träffar. Synnerligen anmärkningsvärt är att många artiklar anspelar på uppdelningen mellan det marknadsliberala synsättet och det sociala synsättet. Några exempel på artikeltitlar kan illustrera det sagda: ”Tjänstedirektivet skapar jobb” (Västerbottens-Kuriren 2005-10-05), ”Äntligen en het valfråga” (Borås Tidning 2004-05-30), ”Sverige tjänar på tjänstedirektivet” (Sydsvenska Dagbladet 2005-10-20), ”Kampen mot tjänstedirektivet blir ett svenskt självmål” (Dagens Industri 2005-03-23), ”Upp till kamp för den svenska modellen” (Aftonbladet 2006-02-15), och ”Tjänstedirektivet – hot eller möjlighet?” (Östersundsposten 2004-05-15).

⁵ Den föreslagna kommissionen godkändes först sedan Barroso tvingades ge upp om den föreslagna kommissionären Rocco Buttiglione, italiensk kristdemokrat med en i Parlamentets ögon alltför konservativ syn på moralfrågor (<http://www.europaportalen.nu/europaparlamentet/euparlament.html> Tillgänglig 2007-05-18.).

Den sistnämnda titeln sammanfattar läget bra. Det finns en särskild spänning mellan det liberala synsättet och det sociala synsättet på den gemensamma marknadens utveckling.

Det ursprungliga förslaget innebar att tjänstemarknaden skulle ytterligare konkurrensutsättas och liberaliseras. Kommissionens ”frame” sågs som frihandelsvänligt och inriktat på företag. Denna ”frame” anspelade på den allmänt positiva inställningen till den europeiska liberala modellen. Dess implikationer innebar att EU inte kunde gå i en annan riktning än att varje medlemsstat i större utsträckning konkurrensutsatte tjänstemarknaden och underlättade för tillhandahållare från andra medlemsstater att bjuda ut sina tjänster över gränserna. Implikationerna bedömdes vara en nödvändig följd av Lissabon-processen och det sista steget mot förverkligandet av en verklig inre marknad. Som tidigare noterats ansågs den rådande ordningen utgöra en ”utvecklingens broms”. Den europeiska ekonomin ansågs inte vara dynamisk nog att möta kraven på tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättningskapande.

Den samlade bilden av mottagandet av kommissionens ursprungliga förslag på tjänstedirektiv var att förslaget betraktades mer som ett hot än som en möjlighet. Detta framkom inte minst av parlamentsdebatten som föregick yttrandet (http://www.europaparl.europa.eu/news/expert/infopress_page/056-5210-045-02-07-909-20060210IPR05172-14-02-2006-2006-false/default_sv.htm). Framförallt var det frågorna om *ursprungslandsprincipen* och *social dumpning* (För en utveckling av dessa begrepp se avsnitt 3.3) som oroade i ursprungsförslaget. Några utdrag från parlamentsdebatten sätter fingret på varför så var fallet.

Ledaren för socialisterna, Evelyne Gebhardt, inledde debatten med att betona att direktivet om tjänster på den inre marknaden tillsammans med den nya konstitutionen tillhör EU:s viktigaste lagstiftning. Hon förklarade vidare att parlamentet begärde att principen om att ursprungslandets regler skall gälla i övriga länder skulle tas bort. Tillstånd för utövandet av tjänster skulle uppnås i ursprungslandet, men vid utövandet skulle mottagarlandets regler gälla.

- Jag får köra bil med mitt tyska körkort i Storbritannien, men jag måste köra på vänster sida, angav hon som exempel på sitt resonemang.

- Europaparlamentet har satt sin prägel. Vi garanterar friheten att tillhandahålla tjänster, samtidigt som kvalitet och miljö värnas och arbetstagarnas rättigheter respekteras.

Även rådets representant, Martin Bartenstein, österrikisk ekonomi- och sysselsättningsminister betonade vikten av att skydda den europeiska sociala modellen:

- Förverkligandet av den inre marknaden skall ge ekonomiska fördelar, inte möjligheter att försvaga den europeiska sociala modellen. Europas medborgare har rätt till en inre marknad för tjänster utan att drabbas av social dumpning.

Varför förslaget varit ett av de mest omstridda på länge förklarade Martin Schulz, från den socialistiska gruppen:

- Det gäller nämligen vilken samhällsmodell vi vill ha i EU. Välfärd och tillväxt visst, men med respekt för den sociala modellen.

Schulz krav på välfärd och tillväxt med respekt för den sociala modellen sågs på vissa håll som en oförenlig dikotomi. Den liberala gruppens Graham Watson sammanfattade:

- Den liberala partigruppen är för en kompromiss men kan inte stödja en kompromiss som omfattar motsägelsefulla principer. Att acceptera socialpolitik och konsumentskydd som tvingande hänsyn till det allmänna intresset skulle innebära en kniv genom direktivets hjärta. Vi måste säkerställa att de fyra friheterna gäller för alla i EU.

Kraven på skyddet för den sociala modellen framgick inte bara av parlamentsdebatten. Flera formuleringar i parlamentets första yttrande, betonade vikten av att skydda den sociala modellen med önskvärd tydlighet. Parlamentets första yttrande betydde att ursprungsförslaget godkändes men med krav på ändringar (se figur 2.). Man behöver inte leta länge i parlamentets yttrande för att förstå den huvudsakliga innebörden i den framförda kritiken. I ursprungsförslaget hade kommissionen enbart betonat vikten av att avlägsna alla hinder för förverkligandet av den inre marknaden. Parlamentet begärde ett tillägg, som skulle markera att utvecklingen av den inre marknaden måste vara ”harmonisk, balanserad och hållbar” med hänsyn till ”hög sysselsättningsgrad och socialt skydd, jämlikhet mellan män och kvinnor, hållbar och icke-inflationsdrivande tillväxt” (Preamble, skäl 1, COD (2004)0001: 2). Dessutom såg parlamentet att den inre marknaden också måste bidra till att ”höja levnadsstandarden och livskvaliteten med hänsyn till det ekonomiska och sociala sammanhanget” (Ibid.).

Parlamentets begärda ändringar överensstämde i stort med kritiken som framfördes av de europeiska fackföringarnas samarbetsorganisation, EFS. De europeiska fackföreningarnas samorganisation, EFS, reagerade kraftfullt på kommissionens ursprungliga förslag. Som språkrör för 60 miljoner europeiska arbetstagare väger organisationens ord tungt. På EFS hemsida står att läsa varför. Främst handlar det om att förslaget till tjänstedirektiv sågs som ett hot mot den europeiska sociala modellen. Den fackliga inställningen är att utvecklingen av den inre marknaden måste gå hand i hand med ett adekvat skydd för sociala rättigheter och för arbetares rättigheter och arbetsvillkor. Nya EU-direktiv får inte inkräkta på arbetsrätten och den däri ingående kollektivavtalsrätten. Som exempel på faran med att utgå ifrån en ursprungslandsprincip nämndes den svenska Vaxholmskonflikten

(http://www.etuc.org/a/499?var_recherche=+directive+2006%2F123%2FEC).

5.1.4 Varför kommissionens ”frame” underkändes

Konsekvensen av parlamentets yttrande var att kommissionens bild av hur den inre marknaden skulle utvecklas inte godtogs. Varför?

Som vi såg tidigare kräver varje lyckad retorisk ”framing”, dels att de politiska parterna måste kunna rättfärdiga sina handlingar inför publiken och dels att ramen, definitionen eller tolkningen (”framen”) måste knytas till en relevant diskurs, som delar vissa retoriska topiker (Krebs & Jackson 2007: 45 f.).

Varje frame måste således ske inom ramarna för en viss diskurs, vilken i och för sig kan vara svåra att ringa in. I fallet med EU visar tidigare forskning att det är rimligt att tala om en ”liberal” diskurs. Det gör det svårt att hävda politiska åsikter som utgår ifrån ett annat synsätt på Europa. Dock är denna diskurs kanske inte riktigt så frihandelsvänlig som kommissionen hade hoppats och trott, vilket framgick av reaktionerna på ursprungsförslaget.

”Liberalism” inom EU utgör inte en odelat positiv inställning till marknaden och frihandel. Historiskt kan det förklaras med hur den europeiska gemenskapen har utvecklats..

Då ESMP introducerades på 1980-talet var fackföreningarna runtom i Europa mycket kritiska. Tonläget höjdes markant och europeisk integration likställdes med ett marknadsliberalt Europa där arbetstagare sågs som förbrukningsvaror (Hyman 2005: 11, 15, 18, 30). Fackföreningarna menade att man skulle värna vad de kallade en ”europeisk social modell” (Ibid.). Dåvarande kommissionsordföranden Jacques Delors svarade då med att ”uppfinna” den ”sociala dimensionen”, för att ge den gemensamma inre marknaden ett mänskligt ansikte. Visionen om en verklig inre marknad kunde nu legitimeras. Innebörden av detta var att europeisk integration i fortsättningen skulle ske med hänsyn till den sociala dimensionen (A.a.: 30). Kommissionen gick sedan längre än så och uttalade på hösten 1988 att en gemensam inre marknad skulle vara meningslös om dess existens riskerade att hota välfärden och det sociala skyddet som genomsnittseuropén åtnjuter (SEC (88) 1148 final: foreword). Att ta hänsyn till den sociala dimensionen står inte i motsatsförhållande till en vidareutveckling av den inre marknaden. Tvärtom, hävdade kommissionen, är det väsentligt att göra just detta för att rättfärdiga den inre marknads utbredning (Ibid.).

Det var genom att ”frama” liberaliseringen av den inre marknaden på ett sätt som tillät en social dimension som de samlade fackföreningarna, företrädare av Europeiska Fackföreningars Samorganisation (EFS, på eng. ETUC), runtom i Europa kunde gå med på att vara med förverkliga tanken om en inre marknad (http://www.etuc.org/a/1982?var_recherche=+directive+2006%2F123%2FEC).

Den nya ramen krävde förstås att utvecklingen av den inre marknaden i fortsättningen skulle rättfärdigas både med hänsyn till ekonomisk och med hänsyn till social utveckling. Den sociala dimensionen var uppenbarligen en så kraftfull ”frame” att den på sikt ändrade diskursen, så att det blev vedertagen praxis att tala om sociala hänsyn. Det var denna kursändring som förbisågs av kommissionen när den lanserade ursprungsförslaget.⁶

Det var därför den stora majoriteten underkände kommissionens ”frame”. Varken den bild av Europa eller det förslag på åtgärder som implicerades av ursprungsförslaget kunde godtas. Underkännandet av både ”frame” och medföljande implikationer ledde till att en konkurrerande ”frame” lanserades. En majoritet kunde med andra ord varken gå med på hur kommissionen hade definierat frågan om tjänstedirektivet eller att det var ”nödvändigt” att möta

⁶ Detta är, i mitt tycke, en rimlig slutsats. Dock kan den inte berättigas med hänsyn till Krebs och Jacksons modell. Förändring av diskurser och introduktionen av nya topiker är aspekter som inte fångas upp av denna modell (Krebs och Jackson 2007: not. 27).

kraven på tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättningskapande i form av ett direktiv. Den liberala modellen fick konkurrens av den sociala modellen.

5.2 Kamp mellan konkurrerande ”frames”

Den konkurrerande ”frame” som lanserades av kritikerna till ursprungsförslaget anspelade på den diskurs som utgår ifrån att EU-samarbetet inte får hota de sociala framsteg som gjorts på det nationella planet – den sociala modellen.

Vad menas med ”den sociala modellen”? Liksom den liberala modellen är också den sociala modellen en abstraktion. Man kan fråga sig, finns det *en* social modell, och i vad mån är det rimligt att tala om en social modell överhuvudtaget?

Det har anförts att ”den sociala modellen” är ett avsiktligt vagt begrepp. Uppenbarligen är det en stor skillnad mellan det skandinaviska synsättet, det brittiska synsättet och det fransk-tyska synsättet på hur socialpolitik definieras (Alber 2006: 414). Som två av de mest framgångsrika exemplen på god socialpolitik framträder den brittiska modellen och den svenska modellen. Den förra är mer liberal medan den senare är mer välfärdsinriktad (A.a.: 412). Det finns således *inom* den sociala modellen två vägar till full sysselsättning på tjänstemarknaden: en mer liberal väg och en mer välfärdsorienterad väg som vi svenskar är bekanta med.

En rättvisande definition av vad den sociala modellen innebär är därför svår att ge. Kanske är det just som en ”elastisk politisk metafor” som den sociala modellen får betydelse. Ur detta perspektiv kan modellen ses som enbart en retorisk resurs, som kan bidra till att legitimera identitetsbyggande projekt inom EU. Härmed framstår den sociala modellen som ett sätt att förstå och definiera politiska utmaningar – som en ”frame” (A.a.: 414).

Ur ett annat perspektiv kanske det är rättvist att säga att den sociala modellen egentligen bara existerar som en antites. Tesen, den dominerande diskursen, är att de europeiska medlemsstaterna skall integreras med hjälp av neoliberal logik. Den sociala modellen kan då ses som antitesen; en motreaktion som menar att EU måste ta hänsyn till sociala aspekter och att integrationen bör handla om mänskligt kapital såväl som om euro.

Eftersom EU förespråkar ökad liberalisering, borde rimligen förespråkarna för en social dimension hittas utanför institutionen EU i fackföreningarna. Det är förvisso sant att facken runt om i Europa är de starkaste förespråkarna för den sociala modellen (Alber 2006; Hyman 2005). Men förespråkarna kan också hittas inom institutionen. Det beror på att EU inte är *en* enhetlig aktör med en integrationsvänlig agenda (Hooghe 1999). Parlamentet brukar t.ex. ses som mindre frihandelsvänligt än Kommissionen (Hyman 2005: 16). Låt mig reda ut förhållandet något.

Arbetsmarknaden i Europa har vissa kännetecken som skiljer den från t.ex. den avreglerade amerikanska marknaden. Skyddande lagstiftning förstärks av utvecklade välfärdssystem, kollektivavtal prioriteras över individuella anställningskontrakt och den rådande uppfattningen är att arbete innehar särskilda

kollektiva intressen som kräver egen representation. Det är dessa särdrag som sammanfattar den europeiska sociala modellen (A.a.: 12). Den ökade liberaliseringen av den internationella handeln, som följer av att EU växer, ställer krav på att medlemsstaterna på nationell nivå öppnar marknaden för både varor och tjänster. Dessa drag av ”globalisering” ses ofta som ett hot mot den sociala modellen (A.a.: 11 f.).

Spänningen mellan det liberala och det sociala synsättet bygger på att tjänstemarknaden är ett område som inte alltid ses som lämpat för att konkurrensutsättas på samma sätt som övriga aspekter av marknaden. Utgångspunkten är förstås att en effektiv konkurrens normalt sett betraktas som eftersträvansvärt. Detta innebär att marknadspriset styrs av utbud och efterfrågan. Vad det gäller arbetsmarknaden anses dock denna form av konkurrens inom löneområdet vara mer kontroversiell. Vissa anser att låglöneländernas företag bör ges full tillåtelse att konkurrera med låga lönenivåer eftersom en mer eller mindre fri konkurrens på arbetsmarknaden främjar effektiviteten. Andra anser däremot att fri konkurrens på arbetsmarknaden, med låga löner som främsta vapen, resulterar i hämmad kreativitet och låg efterfrågan, vilket ger en snedvriden och osund konkurrenssituation. Enligt denna åsikt bör konkurrensen på arbetsmarknaden istället ske utifrån en gemensam lönenivå. Detta skulle bättre gynna produktutveckling och företagets effektivitetstänkande vad det gäller övriga kostnader (Ds 1994:13 Lex Britannia⁷).

Man kan fråga sig vad förespråkarna för den sociala modellen vill. Lite förenklat kan man säga att den sociala modellen i praktiken innebär att Frankrike och Tyskland vill se en försiktigare och inte fullt så frihandelsvänlig kommission, medan Storbritannien önskar att kommissionen skall ha ett mer begränsat inflytande med större fokus på effektiv liberalisering (The Economist 3 juli 2004).

I Sverige kom förhandlingarna om ett nytt tjänstedirektiv att handla mycket om ”den svenska modellen”, dvs. arbetsrätten. Ett belysande exempel är Vaxholmskonflikten. Konflikten i Vaxholm uppstod när Byggnadsarbetareförbundet ställde krav på att ett lettiskt byggföretag skulle teckna kollektivavtal enligt svensk rätt med sina arbetstagare. När så inte skedde försatte Byggnads arbetsplatsen i blockad. Det lettiska företaget vände sig då till Arbetsdomstolen som i sin tur vände sig till EG-domstolen för ett förhandsbesked om huruvida blockaden stred mot EU:s regler om fri rörlighet för arbetskraft (<http://www.lag-avtal.se/art/4434>).

Frånsett de rent juridiska frågorna väckte fallet flera intressanta frågor av politiskt känslig art. Byggnads anklagades för främlingsfientlighet, diskriminering och protektionism (<http://sv.wikipedia.org/wiki/Vaxholmskonflikten>). Det lettiska byggföretaget anklagades för att nagga den svenska modellen i kanten. Eftersom företaget inte behövde teckna svenskt kollektivavtal kunde det konkurrera på otillbörliga villkor, genom att enbart betala sina arbetstagare minimilön. Detta

⁷ Lex Britannia innebär att ett kollektivavtal som har tillkommit genom stridsåtgärder kan vara ogiltigt enligt den (utländska) rättsordning som på grund av internationellt privaträttsliga regler är att tillämpa på avtalet. Kollektivavtalet kan ändå tillerkännas rättsverknningar här i landet, om stridsåtgärderna varit förenliga med MBL. Om åtgärderna däremot strider mot MBL, kommer giltigheten av kollektivavtalet att prövas enligt den (utländska) rättsordning som är tillämplig på avtalet (se Ds 1994:13 s. 42). Bestämmelsen regleras i MBL 25 a §, 31 a § och 42 § 3 st.

skulle på sikt skada balansen mellan svenska arbetstagare och arbetsgivare och inskränka på rätten till arbete. Vaxholmskonflikten sammanfattar på ett bra sätt konflikten mellan den sociala och den liberala modellen: Vad väger tyngst? Grundläggande sociala rättigheter eller företagets ekonomiska friheter?

Uppenbarligen vägde de sociala rättigheterna tyngre i fallet med tjänstedirektivet. Genom att krav ställdes på kommissionen att lansera ett förslag som bättre tog hänsyn till sociala skyddshänsyn förordades en annan bild av verkligheten. Enligt denna verklighetsbild – ”frame” – betraktades ursprungsförslaget som ett hot, och inte en möjlighet. Varken kommissionens beskrivning av verkligheten eller den förordade lösningen godtogs av en stor majoritet av parlamentet. Parlamentets krav på ändringar innebar att en annan starkare ”frame” nu konkurrerade med kommissionens. Styrkan hos den sociala modellen-”ramen” visas genom att handlingsalternativen minskar för den som har lanserat den svagare ”ramen”.

5.2.1 Retoriska handlingsalternativ

Enligt Krebs och Jacksons modell fanns det fyra möjliga konsekvenser av kommissionens ursprungliga ”frame” (se figur 1.):

1. Både ”frame” och implikationer godtas → Policyförändring.
2. ”Frame” godtas, implikationer underkänns → Kamp mellan implikationer.
3. ”Frame” underkänns, implikationer underkänns → Kamp mellan konkurrerande ”frames”.
4. ”Frame” underkänns, implikationer godtas → Blandat utfall.

I fallet med tjänstedirektivet hamnade kommissionen i situation 3. Motståndarna till förslaget lanserade en konkurrerande ”frame”. Frågan för kommissionen var i detta läge hur den skulle kunna legitimera sitt förslag, dvs. rättfärdiga sina handlingar gentemot publiken. Såvitt jag ser det fanns det fyra möjliga vägar att gå:

- A) Kommissionen kunde välja att släppa tanken på ett tjänstedirektiv.
- B) Kommissionen kunde välja att reagera med passivitet.
- C) Kommissionen kunde välja att underkänna både den konkurrerande ramen och dess implikationer och svara med en ”reframe”.
- D) Kommissionen kunde välja att godta den konkurrerande ”ramen”.

A) var aldrig något realistiskt alternativ för kommissionen. Det hade varit ett stort politiskt misslyckande att ge upp tanken på ett tjänstedirektiv. Det skulle innebära att visionen om en verklig inre marknad riskerade att gå förlorad, vilket vore mycket olyckligt; hela EU:s arbete grundar sig just på en gemensam marknad för de fyra friheterna. Sätts detta i samband med det franska och nederländska ”nejen” till en europeisk konstitution samt påståenden om att EU saknar folklig förankring skulle A) sannolikt bidra till att göra unionens framtid mycket oviss. B) skulle ha varit detsamma som att underkänna den konkurrerande ”ramen” och dess

implikationer. Passiviteten skulle yttra sig genom att kommissionen hade behållit formuleringarna i det ursprungliga förslaget och följaktligen misslyckats med att få stöd för det. Konsekvenserna skulle vara desamma som i A). C) och D) framstår som de enda möjliga vägarna att gå för kommissionen. C) skulle innebära att kommissionen kunde ifrågasätta den sociala modellen-”ramen” och istället ”snygga till” sin egen ”ram”. D) skulle vara detsamma som att medge att den sociala dimensionen förbisågs i ursprungsförslaget. Kommissionen hade då behövt ändra förslaget för att anpassa texten till den sociala modellen. Under sådana omständigheter skulle den sociala modellen-”ramen” vinna.

5.2.2 Försök till ”reframe”

Av ovan anförda handlingsalternativ valde kommissionen först C). Redan ett och halvt år innan parlamentet skulle lämna sitt första yttrande – under hösten 2005 – hade kommissionens ursprungliga förslag från den 13 januari 2004 hunnit bli föremål för intensiva diskussioner på den offentliga arenan. Kommissionen valde då att presentera en Checklista för att ”korrigera några av de myter som omgärdar förslaget om ett direktiv på den inre marknaden för tjänster”. Listan kan ses som ett försök till ”reframe”.

En ”reframe” betyder helt enkelt att man försöker att ändra förutsättningarna, genom att omdefiniera och omtolka problemet och den förordade lösningen. Ury talar om att ”ändra på spelet” och ”kliva över på motpartens sida” (Ury 1996:62). För att ändra spelet måste man göra tvärtemot vad man känner sig frestad att göra. Istället för att motpartens ståndpunkt avvisas accepteras den – men först omdefinierar man den så att den passar in i den förhandling som man vill föra. Det gäller med andra ord att ”öppna dörren” för en konstruktiv diskussion (Ury 1996: 63).

En ”reframe” av motpartens uttalande är möjlig eftersom alla budskap kan bli föremål för en tolkning. Man har möjlighet att visa *en positiv uppfattning* och man kan omdefiniera allt vad ens motpart säger till en problemlösningssituation. Motparten går ofta med på en ”reframe”, delvis därför att han blir förvånad över att hans ståndpunkt inte avvisas, delvis därför att han gärna vill fullfölja sin argumentation. Fastän motparten kanske inte ens är medveten om att förutsättningarna är han nu intresserad av att lösa ett problem. En ”reframe” utgör på så sätt en bro mellan den positionsbaserade förhandlingssituationen och den intressebaserade förhandlingspositionen (Ibid.).

En ”reframe” har samma förutsättningar att godtas som en ”ram”. Det betyder att implikationerna av ”ramen” måste kunna rättfärdigas gentemot den relevanta publiken samt att ”ramen” måste knytas till en relevant diskurs som delar vissa *topiker* (Se avsnitt 2.2 och 4.1). Den ”reframe” som fördes fram av kommissionen låg kanske inte helt i linje med Urys föreställning om att ”ändra på spelet”. Kommissionen försökte aldrig acceptera kritiken och hävda, liksom Delors gjorde på sin tid, vikten av att EU utvecklas i samexistens med skydd för de sociala framsteg som gjorts, men att en begränsning av direktivets räckvidd inte var rätt väg att gå. Istället valde man att hålla fast vid sin ursprungliga

”frame” men förtydliga den och fokusera på gemensamma intressen. På så vis försökte kommissionen att lämna en positionsbaserad förhandlingssituation till förmån för en intressebaserad situation. Detta gick till på så sätt att kommissionen presenterade en checklista, som lyfte fram att antal punkter för varför det ursprungliga förslaget till direktiv var bra och ett antal punkter för varför det hade utpekats som ett hot mot den europeiska sociala modellen.

Som vi såg ovan godtogs inte denna ”reframe”. Varför? Svaret är att den sociala modellen uppenbarligen var en starkare ”frame” än den marknadsliberala modellen. Det räckte inte att kommissionen ”klev över på motståndarens sida”, för att låna Urys tankesätt. Ursprungsförslaget hade sannolikt vunnit på att i högre utsträckning betona att sociala framsteg kan åstadkommas och att rätten till arbete kan garanteras om åtgärder vidtas för att bemöta arbetslösheten.⁸

Det är möjligt att en debatt som fokuserade mer på praktiska frågor än på principer hade gjort det lättare för kommissionen att få gehör för ursprungsförslaget. Problemet är att man inte kan komma undan att en ”frame” alltid samspelar med sina implikationer. Detta betyder att en ”frame” kan lyfta fram några aspekter och tona ned andra, men den kan inte komma ifrån det faktum att det politiska sakinnehållet inte kan vinklas hur långt som helst. Man kan t.ex. kalla en flugsvamp för matsvamp, men den blir inte ätbar för det.

5.3 Slutlig text: vinnande ”frame”

Kommissionen lyckades inte med sin ”reframe”. Det enda retoriska alternativet som nu stod till buds var alternativ D), dvs. att godta den konkurrerande ”ramen”.

Efter överläggningar den 29-31 maj 2006 enades rådet om en kompromisstext som det österrikiska ordförandeskapet hade lagt fram och som i sak nära överensstämde med europaparlamentets första yttrande och kommissionens ändrade förslag på grundval av yttrandet (Rådets pressmeddelande 9334/06: 10). Detta innebar att det nu stod klart att direktivet inte skulle påverka, eller vara tillämpligt på, arbetsrätten eller kollektivavtalsrätten. Vidare skulle direktivet inte vara tillämpligt på tjänster av allmänt intresse. Medlemsstaterna skulle inte heller behöva konkurrensutsätta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom hälso-, sjukvårds- och socialtjänster. Dessa undantogs från direktivets räckvidd. Slutligen togs den kontroversiella ursprungslandsprincipen bort (Art. 1, Direktiv 2006/123/EG). Följden av ändringarna var att direktivets text efter begärda ändringar bättre speglade en balanserad syn på målet med direktivet. Detta innebar att fokus lades inte bara på att uppnå ekonomiska resultat utan också på att vinna sociala framsteg. Sedan parlamentet godtagit det omarbetade förslaget fanns det inget som hindrade antagandet av en slutlig text. Den slutgiltiga texten kan därmed ses som en följd av den sociala modellen-”ramen” medförde ett

⁸ Detta hävdade kommissionen redan 1988 (SEC (88) 1148 final: 6).

retoriskt tvång. Kampen mellan konkurrerande ”frames” vanns av förespråkarna för den sociala modellen.

6 Slutsatser

I inledningen sade jag att syftet var att visa hur ”framing” påverkade förhandlingarna om tjänstedirektivet. Jag arbetade utifrån tesen att kommissionen försökte formulera ett frihandelsvänligt förslag, utan att det skulle framstå som en kränkning av den europeiska sociala modellen. Det visade sig att denna uppgift var kommission övermäktig. Vad beror det på?

Av analysen ovan framkom att förhandlingarna om tjänstedirektivet bildade två läger med motsatt syn på hur den gemensamma marknaden bör utvecklas. Diskussionen i avsnitt 5 visar på att beslutsprocessen inom EU också främjar förenklingar av förhandlingssituationen, genom bildandet av koalitioner. Överhuvudtaget är flerpartsförhandlingar ofta inriktade mot samförstånds lösningar. Denna ordning begränsade möjligheterna för kommissionen att få igenom sina beslut; parlamentet och rådet måste godkänna alla förslag på lagar. För att förverkliga ett gemensamt intresse krävs därmed hög kompromissvillighet av alla parter. Den polariserade debatten i fallet med tjänstedirektivet gjorde det svårt att hitta gemensam mark. Behovet av ett regelverk som skulle förenkla administrativa svårigheter tycks vara det enda som alla kunde enas om. Som i all politik var utfallet beroende av hur problemet definierades. ”Framing” påverkade i allra högsta grad hur förhandlingarna tog sig uttryck.

Svårigheterna när det gäller ”framing” är att slå an rätt ton hos mottagaren av det politiska budskapet. Publiken accepterar på kort sikt oftast bara argument som grundar sig på retoriska topiker. Det välbekanta får större genomslag. I denna framställning har ett försök gjorts att precisera innehållet i två kraftfulla ”frames”. Detta förutsätter att en ”europeisk diskurs” kan urskiljas. Tidigare forskning har visat att det numera är vedertagen praxis att tala om EU som förespråkare för en liberalism med sociala förtecken. Därigenom minskar möjligheterna för fackföreningarna och socialisterna i Europa att motsätta sig ökad liberalisering. De kan inte gärna påstå att den sociala modellen hotas av EU, dels för att parlamentet och rådet inte skulle tillåta det fullt ut, dels för att den rådande diskursen de facto förutsätter en social dimension. Rent principiellt blir det svårt att argumentera emot ökad liberalisering på den grunden. Å andra sidan implicerar den ändrade diskursen också att det politiska innehållet ändras. Mer konkret är det alltså fullt möjligt att argumentera emot den ökade liberaliseringen i en enskild fråga. Tjänstedirektivet utgör ett exempel på en sådan fråga.

Direktivet öppnade dörren för en mer renodlad debatt längs höger-vänsterskalan, där det blev tydligt att flera grundläggande sociala principer hotades. Tjänstedirektivet var, annorlunda uttryckt, en fråga som lättare kunde definieras som antingen ett hot eller en möjlighet. Den europeiska sociala modellen erbjöd en vinnande ”frame” och lyckades definiera ursprungsförslaget

som ett hot. Den sociala modellen-”ramen” torde ha vunnit i styrka därför att politikerna i europaparlamentet hade ögon inte enbart för EU:s bästa utan också för sitt eget lands medborgares bästa (Putnam 1988: 436 f.). Direktivet måste kunna godkännas såväl av förhandlingsparterna inom EU som av deras väljare på hemmaplan. Den marknadsliberala ”ramen” var anpassad huvudsakligen för en EU-kontext. Beslutsfattarna var bundna av både den nationella och den internationella diskursen. Den sociala modellen erbjöd den starkare ”ramen” för att den tillgodosåg unionens intressen såväl som medlemsstaternas. I slutänden hade kommissionen inget annat val än att göra de ändringar som krävdes.

Uppenbarligen förbisågs styrkan i den sociala modellen. Jag har i vart fall inte funnit något som tyder på att kommissionen faktiskt försökte ”rama” mot den sociala modellen. Det var hursomhelst denna ”ram” som drog det längsta strået. Huruvida detta verkligen innebär en förlust för kommissionen och frihandelsivrarna i det långa loppet är svårt att säga. Den modell om retorisk ”framing” som har tjänat som utgångspunkt för den här analysen är inte inriktad på att förklara politiska avsikter eller politiskt utfall.⁹ Retorisk ”framing” förklarar enbart debattens villkor och hur ett politiskt budskap kan formuleras. Vad denna uppsats framförallt visar är att det inte är den som kommunicerar ett budskap som avgör vad som är lämpligt; det är mottagaren av budskapet – publiken – som uppställer de villkor som talaren måste anpassa sig till. Utgångspunkten är att publiken är relativt obenägen att ändra åsikt. Retorisk ”framing” är därmed ett effektivt sätt att välja ut de aspekter av ett politiskt budskap som man tror har störst chans att åstadkomma en åsiktsförändring hos den relevanta publiken. Med andra ord handlar ”framing” om att bemöta den osäkerhet som hittas i publikens mentalitet, uppfattningsförmåga och tidigare erfarenheter. En ”ram” kan vara inriktad mot att minska denna osäkerhet, men den kan också inrikta sig på att förstärka den. Enligt min mening lyckades den sociala modellen-”ramen” med att framkalla publikens osäkerhet. Den tycks ha spelat på en allmän rädsla för globaliseringens negativa aspekter, för förlust av jobb och för social dumpning. Kommissionens ”ram” byggde istället på att liberalisering skall ses som något positivt. Här finns en avgörande skillnad. I retoriken, har det sagts, är det alltid lättare att väcka känslor än att dämpa känslor, och det är alltid lättare att utnyttja publikens farhågor än att minska dem (Johannesson 1998: 34).

Det var således mer effektivt att lansera tjänstedirektivet som ett hot än som en möjlighet. Debattens villkor hindrade kommissionen från att få gehör för sin syn på den gemensamma marknadens framtid.

I denna framställning har det visats hur varje argumentation är begränsad till de politiska parterna, publiken och den relevanta diskursen. Det är en annan sak att detta inte förklarar fullt ut varför en viss diskurs vinner företräde framför en annan, hur en diskurs förändras över tid eller varför det tycks finnas ett motstånd mot större framtidsprojekt inom EU. Den språkliga modellen av ”framing” som har förespråkats här förklarar förstås inte om huruvida det finns några gemensamma EU-normer som bidrar till att göra vissa värderingar mer ”säljbara” än andra. Inte heller förklaras här om vissa ”frames” faktiskt är framgångsrika just

⁹ Därtill kan det väl påpekas att de verkliga effekterna av direktivet inte kan inses förrän först efter att direktivet trätt i kraft 2010 och en praxis har utvecklats för dess tillämpning.

för att de är mer dynamiska än statiska. Förvisso berördes frågan om diskursiva förändringar över tid i diskussionen om framväxten av ”den sociala dimensionen” men frågan om huruvida det tycks ha skett en kursändring i hur man betraktar EU och den gemensamma marknaden har medvetet lämnats delvis obesvarad. Exempelvis skulle det kunna diskuteras om i vad mån ”EU-diskursen” skiljer sig från en nationell diskurs. Här finns stora möjligheter till framtida forskning.

7 Referenser

PRIMÄRA KÄLLOR

EG-lagstiftning:

EG-fördraget (EG) C-325 av den 1 november 1993.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden. (*Den slutliga texten*)

EG-lagförarbeten:

Europaparlamentets första yttrande, COD (2004)0001 antaget den 16 februari 2006.

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM (2004) 2, slutlig av den 13 januari 2004 (framlagt av Kommissionen). (*Ursprungsförslaget*)

Ändrat förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden, KOM (2006) 160 slutlig av den 4 april 2006 (framlagt av Kommissionen) (*Det omarbetade förslaget*)

EG-dokument:

Checklist aimed to clarify the effect on the Commission proposal for a Directive on Services presented on 13 January 2004.

Commissioner Charlie McCreevy's Statement on the Services Directive at the European Parliament Plenary session on 14 February 2006, SPEECH/06/84.

Commissioner Charlie McCreevy's Statement on the vote in the European Parliament on the Services Directive on 16 February 2006, SPEECH/06/95.

Debatt i Europaparlamentet,

http://www.europaparl.europa.eu/news/expert/infopress_page/056-5210-045-02-07-909-20060210IPR05172-14-02-2006-2006-false/default_sv.htm

Tillgänglig 2007-05-19

Rådets pressmeddelande 9334/06.

SEC (88) 1148 final, "Social dimension of the internal market", Commission Working Paper, 14 September 1988.

Statement to the European Parliament on Services by Commissioner Charlie McCreevy on 8 March 2005, SPEECH/05/149.

Statement on the Revised Proposal for the Services Directive on 4 April 2006, SPEECH/06/220.

Svenska lagförarbeten

Ds. 1994:13 Lex Britannia.

SEKUNDÄRA KÄLLOR

Litteratur

- Alber, Jens (2006), *"The European Social Model and the United States"*, European Union Politics, Vol. 7, Nr. 3, s. 393-419.
- Badersten, Björn (2004), *"Att studera det önskvärda. Om värdeanalys och normativ metod"*, Statsvetenskaplig Tidskrift, Årg. 106, Nr 3, s. 207-220.
- Bergström, Göran; Boréus, Kristina (2005), *Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena (2005), *Metodpraktikan: Konsten att studera individ, samhälle och marknad*, 2 u, Norstedts Juridik.
- Elgström, Ole; Bjurulf, Bo; Johansson, Jonas; Sannerstedt, Anders (2001), Vol. 24, Nr. 2, s. 111-128.
- Elliott, Michael; Kaufman, Sanda; Schmueli, Deborah (2003), *"Frames, framing and reframing"* i Burgess, Guy (red.); Burgess, Heidi (red.) (2003), *Beyond intractability*, Conflict Research Consortium, University of Colorado. <http://www.beyondintractability.org/essay/framing/> Tillgänglig 2007-05-12.
- Entman, Robert M. (1993), *"Framing: Toward clarification of a fractured paradigm"*, Journal of Communication, Vol. 43, Nr. 4, s. 51-58.
- Erixon, Dick, *"Presentation av EU-kommissionen 2004-2009"*, <http://www.erixon.com/2004/EUkommissionen.htm> Tillgänglig 2007-05-12.
- Fliegstein, Neil; Maria-Drita, Iona (1996), *"How to make a market: Reflections on the attempt to create a single market in the European Union"*, The American Journal of Sociology, Vol. 102, Nr. 1, s. 1-33.
- Hellspång, Lennart (2004), *Konsten att tala: Handbok i praktisk retorik*, 2 u, Studentlitteratur.
- Hooghe, Lisbet (1999), *"Images of Europe: Orientations to European Integration among senior officials of the Commission"*, British Journal of Political Science, Vol. 29, Nr. 2, s. 345-367.
- Hunt, Courtney S.; Kernan, Mary C. (2005), *"Framing negotiations in affective terms: Methodological and preliminary theoretical findings"*, The International Journal of Conflict Management, Vol. 16, Nr. 2, s. 128-156.
- Hyman, Richard (2005), *"Trade unions and the politics of the European Social Model"*, Economic and Industrial Democracy, Vol. 26, Nr. 1, s. 9-40.
- Iklé, Fred Charles (1964), *How Nations Negotiate*, Harper & Row Publishing, New York.
- Jacoby, William G. (2000), *"Issue framing and public opinion on government spending"*, American Journal of Political Science, Vol. 44, Nr. 4, s. 750-767.
- Johannesson, Kurt (1998), *Retorik – eller konsten att övertyga*, Norstedts.

- Kaeding, Michael; Selck, Torsten (2005), "Mapping out political Europe: Coalition patterns in EU decision-making", *International Political Science Review*, Vol. 26, Nr. 3, s. 271-290.
- Kanner, Michael D. (2004), "Framing and the role of the second actor: An application of prospect theory to bargaining", *Political Psychology*, Vol. 25, Nr. 2, s. 213-239.
- Karlberg, Maria; Mral, Brigitte (1998), *Heder och påverkan: Att analysera modern retorik*, Natur och kultur.
- Kox, Henk; Lejour, Arjan (2006), "Dynamic effects of European services liberalisation: More to be gained", Bidrag till projektet *Globalisation Challenges for Europe and Finland* som ett led i det finländska ordförändskapet i EU. http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyokokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Kox_&_Lejour_06-09-20.pdf Tillgänglig 2007-05-12.
- Krebs, Ronald R. (2007). "Twisting tongues and twisting arms: The power of political rhetoric", *European Journal of International Relations* Vol. 13, Nr. 1, s. 35-66.
- Kreppel, Amie (2000), "Rules, ideology and coalition formation in the European Parliament: Past, present and future", *European Union Politics*, Vol. 1, Nr. 3, s. 340-362.
- McCormick, John (2005), *Understanding the European Union*, Palgrave MacMillan, England/USA.
- Micossi, Stefano (2006) "Fixing the Services Directive", Centre for European Policy Studies, Policy Brief No. 100. <http://www.ceps.be> Tillgänglig 2007-05-12.
- Nelson, Thomas E., Oxley, Zoe M. (1999), "Issue framing effects on belief importance and opinion", *Journal of Politics*, Vol. 61, Nr. 4, s. 1040-1067.
- Payne, Rodger A. (2001), "Persuasion, frames and norm construction", *European Journal of International Relations*, Vol. 7, Nr. 1, s. 37-61.
- Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, Nr. 3, s. 427-460.
- Risse, Thomas (2000), "Let's argue!: Communicative action in world politics", *International Organization*, Vol. 54, Nr. 1, s. 1-39.
- Rosati, Jerel A. (2001), "The power of human cognition in the study of world politics", *International Studies*, Vol. 2, Nr. 3, s. 45-75.
- Starkey, Brigid (red.); Boyer, Mark A.(red.); Wilkenfield, Jonathan (red.) (2005), *Negotiating a complex world: An introduction to international negotiation*, 2 u, Rowman & Littlefield Publishers Inc., England/USA.
- Ury, William L. (1991), *Vägen förbi nej: Att förhandla med framgång*, Studentlitteratur.
- Zarefsky, David (2004), "Presidential rhetoric and the power of definition", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 34, Nr. 3, s. 573-606.

Källor

Aftonbladet, "Upp till kamp för den svenska modellen", 2006-02-15.

Borås Tidning, "Äntligen en het valfråga", 2004-05-30.
Dagens Industri, "Barroso vill skjuta upp omröstning", 2004-10-27.
Dagens Industri, "Kampen mot tjänstedirektivet blir ett svenskt självmål", 2005-03-23.
Europaportalen, "Historiskt beslut applåderas av svenska Europaparlamentariker", 2004-10-28.
<http://www.europaportalen.nu/europaparlamentet/euparlament.html>
ETUC:s hemsida
http://www.etuc.org/a/1982?var_recherche=+directive+2006%2F123%2FEC
The Economist, "To Barroso the spoils", 2004-08-03.
The Economist, "A leap forward or a long march", 2004-08-21.
Financial Times, "Barroso's team", 2004-08-13.
Guardian, "Gamla Europa förlorar", 2004-08-13.
Independent, "Djävrt politiskt ledarskap", 2004-08-13.
Lag & Avtal. <http://www.lag-avtal.se/art/4434> Tillgänglig 2007-05-18.
Svenska Dagbladet 2004-09-13.
Sydsvenska Dagbladet, "Sverige tjänar på tjänstedirektivet", 2005-10-20.
The Times den 13 augusti 2004, "Trading up", 2004-08-13.
Västerbottens-Kuriren, "Tjänstedirektivet skapar jobb", 2005-10-05.
Westlaw Sveriges handbok om EG:s lagstiftningsarbete.
http://www.westlaw.se/pls/onl_se/ilseintk.request?funktion=lg&produkt=&normid=&prodid=616 Webbtjänst tillhandahållen av Lunds universitet. Tillgänglig 2007-05-14.
Wikipedia. <http://sv.wikipedia.org/wiki/Vaxholmskonflikten> Tillgänglig 2007-05-18.
Östersundsposten, "Tjänstedirektivet – hot eller möjlighet?", 2004-05-15.