

SANTÉRUS
FÖRLAG

Sverker Gustavsson

Lars Oxelheim

Lars Pehrson

[REDAKTÖRER]

**HUR GEMENSAM ÄR
DEN EUROPEISKA
GEMENSKAPEN?**

EUROPAPERSPEKTIV 2009



S

SVERKER GUSTAVSSON, LARS OXELHEIM
& LARS PEHRSON (REDAKTÖRER)

HUR GEMENSAM ÄR DEN EUROPEISKA GEMENSKAPEN?

EUROPAPERSPEKTIV 2009

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Lars Pehrson vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Sverker Gustavsson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.statsvet.uu.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.juridicum.su.se/nef/>

Statskunskap – <http://www.snes.se/>

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-029-7

© 2009 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Harnäs Text

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: Spindulys, Kaunas, Litauen 2009

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

Thomas Persson

En ofullbordad politisk gemenskap • 23

Maria Strömvik

Strävan till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik • 47

Lars Pehrson

Betydelsen av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet • 73

Susanne S:t Claire Renard

Hur fri blev den fria rörligheten för tjänster? • 97

Lennart Hjalmarsson

Tjänstesektorn i ett effektivare Europa • 123

Jörgen Hettne

Monopol i förändring – EU-anpassning eller samhällsutveckling? • 153

Tommy Bengtsson och Kirk Scott

Välfärden i ett åldrande Europa • 179

Yves Zenou

Hur gemensam är integrationspolitiken i Europa? • 207

Karl Magnus Johansson

Framväxten av politiska partier på europeisk nivå – det ofullbordade samgåendet • 231

Presentation av författare och redaktörer • 257

Förord

Världspolitiken har överraskats av två hastiga förändringar. Den ena var hur klimatfrågan på nyåret 2007 förvandlades från en faktor i bakgrunden till att helt plötsligt befinna sig i förgrunden. Den andra var hur reglerna för den globala ekonomin hösten 2008 övergick från att uppfattas som stabila till att inge stora farhågor. De båda omsvingningarna inträffade oberoende av varandra men följderna kommer att behöva hanteras gemensamt.

En omreglering av den principiella grunden för världens ekonomi, juridik och politik är den största utmaning som EU någonsin har stått inför. Poängen är att den globala utmaningen tillkommer utöver de problem som marknader, välfärdsstater, säkerhet, energi och befolkningsrörelser redan erbjuder. Den tillkommande frågan är av det slaget att en fördjupad diskussion om unionens egen struktur blir svår att undvika.

Temat för denna volym är den olikformighet, som historiskt utmärker unionen. Ekonomer, jurister och statsvetare klargör hur marknader, rättssystem och politiska system både inom sig och jämförda med varandra är mycket olika. Marknaderna är mer europeiserade än rättssystemen och dessa i sin tur mer sammanhållna än de politiska systemen. Om bristen på enhetlighet är en tillgång eller en belastning bör tolkas som en öppen fråga. Svaret är inte självklart. Allra minst gäller detta när dagordningen vidgas.

Detta är tolfte årgången av ekonomers, juristers och statsvetares gemensamt publicerade årsbok. Utgivare är de tre nätverken för Europaforskning i ekonomiska ämnen, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa är undertecknade ansvariga för valet av tema och bidragsgivare.

På ett praktiskt plan har arbetet hållits samman av Jörgen Ödalen vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala med stöd av Fredrik

Weibull vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund och Jonas Jeppson vid juridiska institutionen i Stockholm. Uppläggningsen diskuterades med författarna den 20 maj 2008 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens i Mölle.

Uppsala, Lund och Stockholm i januari 2009

Sverker Gustavsson

Lars Oxelheim

Lars Pehrson

Inledning

Hur den globala uppvärmningen och den världsekonomiska krisen skall kunna hanteras är ett övergripande och maktpåliggande problem. På ett europeiskt plan aktualiseras frågan om vår union har en tillräckligt förtroendeskapande och respektingivande struktur. Ytterst handlar det om hur unionen praktiskt och nationellt ska kunna genomföra socialt smärtsamma globala förhandlingslösningar av förväntat slag.

En nära till hands liggande tanke, som lätt inställer sig inför den globala scenväxling som inträdde under 2007 och 2008, är att den inre marknaden, säkerheten, energin och demografin gott och väl räcker som dagordning. Särskilt gäller detta med tanke på karaktären av vad som tillkommer. Det som beslutas på europeisk nivå är i dag mest av allt stabiliserande regler. Vad länderna vinner och förlorar på att samarbeta och sluta sig samman inom unionen gynnar och missgynnar alla ungefär lika mycket. Det är förklaringen till att systemförstörande konvulsioner på det hela taget inte har förekommit. Karaktären av den i det globala samarbetet föreslagna omregleringen med tanke på klimatfrågan och reglerna för världsekonomin är från den synpunkten utmanande. Ty en sådan omreglering blir med nödvändighet kontroversiell. Det ligger i sakens natur att skilda länder inom unionen kommer att drabbas olika mycket beroende på historisk och geografisk belägenhet. Annars kommer det inte att röra sig om någon verksam global överenskommelse. Skilda länder kommer att behöva göra olika stora uppoffringar. Följden blir växande krav på överstatlighet och majoritetsbeslut för att uppnå vad som behövs. Ändamålsenligheten hos den historiskt framvuxna avvägningen mellan samgående, samarbete och nationellt självbestämmande kommer som följd av detta att ifrågasättas. Enligt en motsatt bedömning, som förmodligen också kommer att göra sig starkt gällande, finns det i stället skäl att *öka*

medlemsländernas självbestämmande. Det blir då lättare, kommer många att vilja göra gällande, att folkligt förankra såväl gamla som nya överenskommelser. Denna senare uppfattning gör inte problemet som helhet mindre svårhanterligt för medlemsländerna.

Det underliggande problemet är med andra ord det *pragmatiska* synsätt, som genom åren har väglett sammanfogandet av marknader, rättssystem och politiska system. Givet sakernas aktuella tillstånd har det alltid funnits två sätt att gå vidare när det har ställts krav på en förändrad struktur. Det ena har varit att radikalt vilja gå till botten med hur ekonomin, juridiken och politiken förhåller sig till varandra. Den andra och segrande linjen har alltid varit att utgå från vad som råder och inte ställa frågan om den principiella grunden på sin spets. Att den rådande ordningen inte är fullt genomskådlig och förutsebar tolkas av en pragmatiker inte som en svaghet utan som en styrka. Om situationen är oklar, argumenterar en luttrad pragmatiker, är det lättare att åstadkomma nödvändiga förändringar. Att efterlysa maximal klarhet är enligt en handlingsinriktad syn på saken det säkraste sättet att låta till synes oöverstigliga svårigheter omöjliggöra viktiga beslut. Vad som sist och slutligen gäller kommer på det sättet i stället att avgöras av de tolkningar, som undan för undan görs av domstolar och expertmyndigheter.

Den samlade ekonomiska, juridiska och politiska problematik, som nu befinner sig på unionens dagordning, är av det slaget att en strävan till principiell klarhet kommer att göra sig starkt gällande. Också den här gången är det emellertid föga som talar för annat än att oklarheten och den bristande symmetrin även fortsättningsvis kommer att vara unionens särskilda kännemärke. Det beror i så fall på att alternativet ter sig alltför äventyrligt. Det som skrämmer är möjligheten av en genomgripande politisering. En sådan kan befaras leda till att unionen faller sönder. Oavsett vilket är det från forskningens och folkbildningens – om än inte alltid från en pragmatisk och förhandlingsmässig – synpunkt angeläget att göra klart för sig hur unionen faktiskt är beskaffad och vilka som är alternativen. Denna klarhet behövs för att sakligt kunna bedöma den samlade karaktären av de gamla och nya utmaningar, som aktörer av alla de slag har att försöka hantera.

Temat för de forskningsbaserade, men rimligt lättillgängliga, uppsatser, som vi har fört samman i denna volym är att marknaderna, de rättsliga strukturerna och de nationella politiska systemen är olikformigt gemensamma. Den inre marknaden för kapital och varor är i stort sett fullbordad, under det att mycket återstår att göra i fråga om tjänster och arbete. När det gäller juridiken är den civilrätt som avser kapital och varor i mycket stor utsträckning gemensam, under det att övriga delar av civilrätten jämte straffrätten och processrätten fortsatt varierar från medlemsland till medlemsland. Allra minst gemensam är strukturen på de politiska motsättningarna. Politiskt betydelsefulla valrörelser, med tillhörande opinionsbildning och partiarbete, försiggår praktiskt taget uteslutande inom varje land för sig. Europeiska frågor kommer upp på de nationella dagordningarna bara i samband med val till Europaparlamentet och särskilt ordnade folkomröstningar om fördragsfrågor. Ansvariga politiker önskar konsekvent undvika att europeiska frågor blir så nationellt påträngande att de stör den etablerade dynamiken mellan regering och opposition. Frågan är om detta är ett långsiktigt hållbart förhållningssätt med tanke på vad som nu förestår.

Bakgrunden till årets val av tema är en otillfredsställelse med att debatten om unionen – utifrån fullt förklarliga och respektabla krav på relevans och stringens men likafullt – lätt sönderfaller i en diskussion av delområden och infallsvinklar. Den här gången önskar vi locka till fördjupad läsning och diskussion av problematiken som helhet och oavsett akademisk eller annan tillhörighet. Idén är att den överallt närvarande tendensen till politisk och diplomatisk pragmatism inte bör tillåtas förhindra ett i ordets bästa mening radikalt meningsutbyte om unionens verkliga karaktär och de framtida handlingslinjer som går att urskilja.

Först kommer en lägesbeskrivning. *Thomas Persson* pekar på det betänkliga i att unionen från övergripande politisk synpunkt är mindre gemensam än vad som är fallet med marknaderna och rättssystemet. Den inre marknaden och den gemensamma rättsordningen har kommit en lång väg mot fullgången integration, medan den politiska gemenskapen fortfarande är i hög grad ofullbordad. Resultatet blir en obalans mellan politik, marknad och juridik som ger upphov till

att EU lider av både ett demokratiskt och ett socialt underskott. Med det första avser han problemet med att makten inom en rad områden utövas på överstatlig nivå samtidigt som ansvarsutkrävandet sker på nationell nivå. Med det senare avser han, att medan beslut som rör den gemensamma marknaden fattas på överstatlig nivå, bär varje medlemsland för sig ansvaret för att hantera de fördelningspolitiska konsekvenserna av marknadspolitiken.

De problem Persson pekar på förstärks av den utveckling vi kan se i EG-domstolens tillämpning av EG-rätten. I ett flertal uppmärksammade rättsfall har domstolen på senare tid haft att avgöra hur marknadsprinciperna förhåller sig till grundläggande sociala rättigheter så som de kommer till uttryck på medlemsstatsnivå. Det så kallade Laval-målet har i detta sammanhang fått störst uppmärksamhet. I detta mål hade EG-domstolen att avgöra legaliteten hos de fackliga stridsåtgärder Byggnadsarbetareförbundet vidtagit i syfte att få byggföretaget Laval, som hade utstationerat lettiska arbetstagare för ett skolbygge i Vaxholm, att förbinda sig att tillämpa gällande svenska kollektivavtal. Konsekvensen av EG-domstolens utslag i detta och liknande mål är att strejkrätten och utövandet av kollektiva stridsåtgärder underordnas etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster på den gemensamma marknaden. Medlemsstaternas möjligheter att själva utforma sociala och arbetsrättsliga system har därmed kringkurits och unionens grundläggande problem ytterligare förstärkts. Persson menar att alldeles oavsett var man står när det gäller själva sakfrågan, bör det ses som ett bakslag för EU:s lagstiftare att den politiskt viktiga avvägningen mellan marknadsprinciperna och skyddet av nationellt utformade sociala och arbetsrättsliga system överlämnats åt EG-domstolen.

Persson frågar om detta sakernas tillstånd är hållbart i längden. Utmaningen ligger här i att skapa en långsiktigt hållbar avvägning mellan överstatens värnande om de grundläggande marknadsprinciperna och medlemsstaternas, ytterst EU-medborgarnas, krav på rätten att själva välja sociala och arbetsrättsliga modeller och utöva sina grundläggande rättigheter. Om den juridiskt framdrivna integrationen tillåts fortsätta och politiken fortsatt sitter i baksätet, kommer unionens legitimitet att ytterligare undergrävas när medborgarna

börjar ifrågasätta varför deras nationellt bestämda sociala modeller måste ge vika för överstaten. Detta blir till ett problem då deras folkvalda politiker alltför ofta står utan svar på denna fråga. Han avslutar med en diskussion av de olika uppfattningar, som vi möter i den europeiska debatten, om och hur EU bör reformeras.

Bokens andra kapitel vänder blicken från inrikes- till utrikespolitiken. *Maria Strömvik* frågar sig hur långt EU har kommit i sin strävan mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Hon beskriver en dramatisk utveckling. För drygt trettio år sedan, när sovjetiska trupper angrep Afghanistan, kunde unionen inte enas om några snabba gemensamma ställningstaganden. I augusti 2008, när ryska trupper gick in i Georgien, tog det mindre än ett dygn för EU att komma fram till en gemensam linje. Efter bara några dagar ytterligare fanns dessutom ett gemensamt förslag till fredsplan och arbetet hade redan inletts med att få till stånd ett fredsavtal.

Detta exempel illustrerar tydligt den snabba utvecklingen mot en gemensam utrikespolitik. Idag finns ingen annan grupp av länder i världen som kommer i närheten av det täta utrikespolitiska samarbete som EU-länderna har utvecklat. Trots detta faktum framställs EU ofta som en svag och splittrad utrikespolitisk aktör. Hur kan dessa två motstående bilder existera samtidigt?

Strömvik menar att båda bilderna har något som talar för sig. Å ena sidan har EU-länderna utvecklat gemensamma politiska, ekonomiska och finansiella instrument för att kunna påverka utvecklingen i oroliga områden i världen, liksom institutioner för gemensamt beslutsfattande inom utrikes- och säkerhetspolitiken i fråga om närområdet. Å andra sidan finns inga formella krav på att unionens medlemsstater måste vara överens på utrikes- och säkerhetspolitikens områden. Om inte alla är överens blir det inga beslut, och några formella möjligheter att bestraffa medlemsstater som inte lever upp till de gemensamma ambitionerna finns inte. Reglerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste därför ses som ambitioner som staterna försöker följa i möjligaste mån, snarare än som strikt tvingande lagar. I detta viktiga avseende, vem som fattar besluten om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, kan vi inte heller vänta oss några större förändringar under de närmaste åren. Om vi ser på

Lissabonfördragets regler för utrikes- och säkerhetspolitiken innebär de endast marginella förändringar. Huvudregeln kommer precis som idag vara att alla medlemsstaters regeringar måste vara överens för att det över huvud taget ska fattas några beslut. Därmed förändras inte utrikes- och säkerhetspolitikens mellanstatliga karaktär.

För att en gemensam marknad och en monetär union ska kunna fungera krävs att de stater som är medlemmar inte diskriminerar mellan olika rättssubjekt beroende på deras nationalitet. Ett av den Europeiska unionens två grundläggande fördrag, EG-fördraget, innehåller därför ett generellt förbud mot detta slags diskriminering, *förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet*. Vad detta innebär och vilken betydelse det har haft för hur rättsläget förändrats beskriver *Lars Pehrson*. I bokens tredje kapitel tar han sin utgångspunkt i hur situationen i början av 1990-talet var radikalt annorlunda än den som nu råder. Han exemplifierar med situationen i Sverige, och menar att opinionen vid denna tidpunkt var uppdelad i två läger: De som ansåg att ökade utländska investeringar var fördelaktiga för Sverige, eftersom de på lång sikt skulle leda till ett ökat socialt och ekonomiskt välbefinnande i Sverige såväl som i andra länder, respektive de som varnade för att utländska investeringar kunde göra det svårt för Sverige att förverkliga sina sociala, ekonomiska och kulturella mål. Rättsläget var också sådant att utländska företags och utländska medborgares möjligheter att bedriva verksamhet i Sverige var föremål för omfattande restriktioner på flera områden, såsom rätten till etablering, bolagsrätt och valutafrågor. Exempelvis rådde etableringsfrihet endast för svenska personer och svenska företag, medan det motsatta gällde för utländska personer och företag. En särskild lag fanns om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring i riket, och särskilda näringstillstånd krävdes för att utlänningar skulle få driva verksamhet i Sverige. Några sådana tillstånd krävdes inte av svenska medborgare eller svenska juridiska personer.

En sådan ordning är förstås uppenbart missgynnande. Under 1990-talet började emellertid många av de diskriminerande regler som tidigare funnits i svensk lagstiftning att avskaffas, bland annat på grund av att utländska investeringar började ses som positiva för det svenska näringslivet och samhället i stort. Avgörande var förstås

också att det när Sverige den 1 juni 1991 ansökte om medlemskap i EU stod klart att en diskriminerande lagstiftning utgjorde ett hinder för ett framtida medlemskap. Pehrson menar därför att diskrimineringsförbudet historiskt har haft en mycket stor betydelse för att motverka direkt diskriminerande regler i nationell lagstiftning och därmed för öppenheten såväl i det svenska som i andra europeiska länders näringsliv. Pehrson framhåller också det viktiga i att förbudet mot diskriminering är mycket långtgående. EG-domstolen har nämligen valt att tillämpa diskrimineringsförbudet tillsammans med etableringsreglerna och reglerna om de fyra friheterna. Det har betytt att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har kommit att få mycket stor betydelse för den gemensamma marknadens funktion.

Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har också utgjort grunden för byggandet av en gemensam europeisk tjänstemarknad. Som *Susanne S:t Clair Renard* visar i det fjärde kapitlet har dock rätten till fri rörlighet för tjänster idag utvecklats långt utöver denna grundläggande rätt till likabehandling. Arbetet med att upprätta en gemensam varu- och tjänstemarknad har tydliggjort att även icke-diskriminerande nationell lagstiftning kan försvåra den gränsöverskridande tjänstehandeln. Den fria rörligheten för tjänster kräver inte bara likabehandling, utan överhuvudtaget att nationella regleringar som försvårar, hindrar eller begränsar tjänsteverksamhet inte får tillämpas på tjänster som tillhandahålls från ett medlemsland och tillfälligt utövas i ett annat. Vidare har EG-domstolen tolkat rätten till fri rörlighet för tjänster på ett sådant vis att den inte endast gäller för nationell reglering av tjänster, utan även för andra rättsområden, såsom nationell arbetsrätt och skatterätt. Indirekt påverkar detta förutsättningarna för den gränsöverskridande tjänstehandeln.

S:t Clair Renard konstaterar att EG-domstolens integrationsvänliga tolkning av fördragets bestämmelser varit en starkt pådrivande faktor för att öppna upp tjänstemarknaden. Betyder då detta att den gemensamma tjänstemarknaden nu är fullbordad? Här vill hon ge ett nyanserat svar. Vi har än så länge inte nått ända fram till en fri och öppen gemensam tjänstemarknad, men vi är en god bit på väg. Det tyngst vägande skälet till att det ännu är för tidigt att utropa den

gemensamma marknaden som fullbordad är alla undantag från bestämmelserna om fri rörlighet. En rad säkerhetsklausuler som syftar till att tillgodose medlemsländernas behov av att hävda nationella intressen och skydda sina medborgare från skadliga tjänsteprodukter gör det möjligt att begränsa och även förbjuda viss verksamhet inom tjänsteområdet. Vidare är det så att EG-domstolens avgöranden ger resultat i varje enskilt fall, men praxis har inte fått tillräckligt genomslag för att skapa en gemensam rättsordning. För detta krävs en harmoniseringslagstiftning, som innebär att samma regler tillämpas inom hela EU. Det stora flertalet tjänstesektorer är ännu inte harmoniserade. Så länge villkoren för utövandet av tjänsteverksamhet varierar mellan medlemsländerna går det inte att hävda att vi har en marknad utan inre gränser. S:t Clair Renard menar att även om det så kallade tjänstedirektivet, som antogs i december 2006, inte kommit att motsvara de högt ställda förväntningarna så utgör det trots allt ytterligare ett steg mot en fungerande gemensam marknad. Direktivets ramlagskaraktär innebär att fler tjänstesektorer än tidigare inryms. Framförallt kan det ses som en väg för att komma till rätta med medlemsländernas bristande efterlevnad av gemenskapsrätten.

I tjänstedirektivet ingår även att medlemsländerna ska ta bort tung och onödig byråkrati, förenkla administrationen för tjänsteproducenterna och stärka tjänstekonsumenternas rättigheter. Allt detta syftar, förstås, till att göra det enklare för företag att etablera sig och att utföra tillfälliga tjänster på EU:s inre marknad. En central tanke bakom tjänstedirektivet att en ökad konkurrens på tjänstemarknaderna ska driva fram lägre priser och en ökad effektivitet. Som *Lennart Hjalmarsson* påpekar i bokens femte kapitel är just tjänstesektorn en nyckelsektor i den framtida produktivitets- och sysselsättningsutvecklingen inom EU. I termer av sysselsättning och BNP är tjänstesektorn den största sektorn i samtliga EU-länder. Den har en potential för produktivitetsökning av stor betydelse för välfärdsutvecklingen. Ty det är tjänstesektorn som förväntas absorbera den arbetskraft, som frigörs genom produktivitetsutvecklingen inom industrisektorn. EU:s tjänstemarknad är idag till stora delar uppdelad på nationella marknader. Därmed finns det en stor outnyttjad handelspotential.

Förhoppningen inom EU är att tjänstedirektivet ska kunna frigöra

denna potential. Hjalmarsson lyfter i sitt kapitel fram ett antal nationalekonomiska aspekter på tjänstesektorns roll i en långsiktig strukturomvandling och diskuterar denna sektors betydelse för tillväxt, produktivitet och sysselsättning. Mot bakgrund av EU:s Lissabonagenda, som talar om att EU ska bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomin i världen, finns idag ett stort intresse för produktivetsanalyser generellt och speciellt jämförelser mellan Europa och USA. Intresset beror dels på den snabba produktivitetsökningen i den amerikanska tjänstesektorn, och dels på att man vill få en bild av de förväntade effekterna av ett genomförande av tjänstedirektivet. Hjalmarsson lyfter fram betydande produktivitetsökningar i den amerikanska tjänsteproduktionen under senare år men finner samtidigt att den europeiska bilden på intet sätt är lika positiv. Skälet är att historiskt betingade, politiskt känsliga och trögrörliga nationella lagar och regler har stor betydelse för effektiviteten och produktiviteten inom tjänstesektorn. Liberaliseringen och avregleringen av tjänstehandeln är en tidskrävande och politiskt smärtsam process. Icke desto mindre är processen nödvändig för att infria de förväntningar som knyts till genomförandet av EU:s tjänstedirektiv och för att realisera tjänstesektorns produktivitetspotential.

Tjänstedirektivet utgör som framgått en del av den större process som syftar till att skapa en inre marknad utan nationella handelshinder. Denna process har överhuvudtaget inneburit en allt högre grad av likformighet när det gäller medlemsstaternas marknadsrättsliga regler och ekonomiska system. Det är dock viktigt att framhålla att målsättningen inte nödvändigtvis är att uppnå fullständig likformighet. I bokens sjätte kapitel diskuterar *Jörgen Hettne* de nationella monopolen vilka givetvis, eftersom de förutsätter att det finns en nationellt avgränsad hemmamarknad, utgör hinder för förverkligandet av en fullständigt integrerad inre marknad. Trots detta är handelsmonopol inte förbjudna enligt EG-fördraget. Vad som sägs om monopol i fördraget är att de måste anpassas så att ingen diskriminering förekommer mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor.

Hur de svenska monopolen för alkohol, apotek och spel successivt har anpassats till villkoren på EU:s inre marknad utgör således ett

intressant mått på hur likformiga medlemsstaternas marknadsrättsliga regler och ekonomiska system behöver vara. Hettne redovisar hur de svenska monopolen har bedömts EG-rättsligt efter att Sverige har blivit medlem av EU. Den slutsats vi kan dra av EG-domstolens prövningar av de svenska, såväl som andra medlemsstaters monopol, menar han, är att inget av de svenska monopolen behöver avskaffas eller förändras i grunden. Däremot krävs vissa anpassningar, framförallt vad gäller insyn i monopolbolagens verksamhet, krav på motivering av beslut och möjligheter till oberoende överprövning.

Själva den inskränkning i handeln som monopolen medför har alltså inte blivit föremål för kritik av EG-domstolen. Detta visar att det finns en acceptans inom EU för skilda nationella system och att den inre marknadens grundprinciper inte tillämpas obönhörligt på alla områden. Hettne framhåller dock att Sveriges medlemskap i EU inte endast handlar om anpassning, utan om en mer övergripande "europeisering". När det gäller monopolen, anser han att medlemskapet i EU har inneburit en hälsosam process av självrannsakan. När vår samhällsmodell granskas utifrån och ska förklaras och försvaras måste vi fråga oss varför vi har de system vi har och om de verkligen uppfyller de syften vi föreställer oss.

En allvarlig fråga för den framtida välfärden för Europa, och på lång sikt även för hela världen, är det faktum att befolkningen blir allt äldre. År 2000 var andelen personer över 65 år i Europa 17 procent. År 2050 beräknas den vara 28 procent. Konsekvensen blir en allt mer ökande försörjningsbörda. Detta gäller inte bara för den generösa och generella nordiska välfärdsmodellen, utan i lika hög grad för de delar av Europa där en stor del av ansvaret för de äldre ligger på familjen. Problemen med de äldres försörjning, omsorg och sjukvård är densamma när andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. I bokens sjunde kapitel diskuterar *Tommy Bengtsson och Kirk Scott* detta problem. De visar hur Europas befolkning åldrats över tiden och presenterar prognoser över hur denna process kommer att fortsätta.

Lyckligtvis står några lösningar till buds för att klara de ökande kostnaderna när andelen äldre blir större. Alla lösningar är dock inte lika bra, menar författarna. Ett vanligt förslag är att invandringen bör öka. Tanken bakom förslaget är att invandrarna är yngre och därför

har en högre andel i förvärvsarbete bland äldre och att de har högre födelsetal än befolkningen i övrigt. Bengtsson och Scott visar dock att invandringens effekt på befolkningens ålderssammansättning är i det närmaste försumbar. Skälet är att skillnaderna mellan invandrare och befolkningen i övrigt när det gäller ålderssammansättning och barnafödande är alltför små för att ge några märkbara effekter på befolkningens åldrande.

En lösning som däremot kan fungera är ökat barnafödande. Födelsetalen i Europa är låga, och en förbättring i detta avseende skulle på sikt lösa både problemet med befolkningens åldrande och med befolkningsminskningen. Bengtsson och Scott framhåller här att politiska åtgärder som syftar till att förena familjeliv med arbetsliv har en positiv effekt på barnafödandet. De noterar dock också att det tar tid innan nya barnakullar kommer ut i arbete och att ökat barnafödande temporärt minskar arbetskraftsutbudet på grund av föräldraledigheter.

Av dessa två skäl är ökat barnafödande endast en lösning på mycket lång sikt. På kort sikt är den rimligaste lösningen att få fler människor att arbeta och att få de som arbetar att arbeta mer. Detta kan ske på flera olika sätt: Ungdomar kan förmås att träda in tidigare i arbetskraften och kvinnor att träda in i arbetskraften i högre grad än tidigare. Framförallt bör man arbeta för att kvinnor i högre grad återgår till arbete efter barnafödande. Vidare kan den reella pensionsåldern höjas samt göras mer flexibel, och man kan försöka få sjukskrivna och sjukpensionärer att komma tillbaka till arbetskraften. Slutligen är även en bättre integration av invandrare i arbetslivet ett viktigt instrument för att få fler människor i arbete.

Hur just integration av invandrare i arbetslivet kan ske diskuterar *Yves Zenou* i sitt bidrag. Att fler människor kommer i arbete är inte bara centralt för att lösa problemet med den ökade försörjningsbörda, som en allt mer åldrande befolkning innebär. Det är också av yttersta vikt om Lissabonstrategins mål om att EU ska bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomin i världen överhuvudtaget ska kunna bli verklighet. Många står utanför arbetsmarknaden i dagens Europa. Inte minst gäller detta för dem som är födda utomlands eller de som har en utländsk bakgrund. Att dessa människor integreras

bättre i arbetslivet är avgörande för om Lissabonstrategin ska lyckas. Integrationspolitik borde därför spela en betydligt viktigare roll i Europa. Som Zenou framhåller finns ingen gemensam politik för integration av invandrare inom EU.

Frågan har dock under de senaste åren blivit allt viktigare, och det finns idag åtminstone en *gemensam agenda* för integrationspolitiken. Denna gemensamma agenda innebär bland annat att kommissionen har i uppdrag att utarbeta årliga rapporter om migration och integration. Zenou frågar dock om vi verkligen behöver gå så långt som att skapa en gemensam integrationspolitik för hela EU. Medlemsländerna har i dagsläget mycket olika syn på statens roll när det gäller så kallad kulturell integration. I vissa europeiska stater, såsom Frankrike, Danmark och Tyskland anses en lyckad integrationspolitik kunna leda till att invandrare lämnar sina ursprungskulturer och assimileras in i majoritetskulturen. I andra länder, såsom Storbritannien, menar man att en lyckad integrationspolitik innebär att invandrare kan behålla sin ursprungskultur och samtidigt acceptera, eller åtminstone inte förkasta, den nya kulturen.

Viktigt i sammanhanget är även de radikalt olika erfarenheter olika medlemsstater har av utomeuropeisk invandring. Länder som Sverige, Polen eller Italien, där utomeuropeisk invandring är ett relativt nytt fenomen, bör i sitt integrationspolitiska arbete kunna lära sig av länder som Frankrike och England, med en femtioårig erfarenhet av invandring från de gamla kolonierna.

Zenou undersöker hur integrationspolitiken påverkar arbetsmarknadsutfallet för invandrare i England, Tyskland och Sverige. Tanken är att den förda integrationspolitiken påverkar individers val av identitet, vilken i sin tur påverkar möjligheterna att ta sig in på arbetsmarknaden. En central fråga är om vissa invandrargruppers avståndstagande förhållningssätt gentemot majoritetskulturen leder till att de har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Intressant i sammanhanget är förstås om invandrare kan behålla sina ursprungskulturer och ändå klara sig på arbetsmarknaden. Zenou visar vilken stor betydelse särskilt boendemiljön har för en lyckad integration av invandrare på arbetsmarknaden. Han redovisar starka samband mellan boendesegregation, etnisk identitet och arbetsmarknadsut-

fall. Lärdomen av detta blir att även om vi knappast kan förvänta oss någon gemensam integrationspolitik inom EU, bör åtminstone vissa åtgärder vara gemensamma. Det betyder närmare bestämt just den typ av åtgärder som tar fasta på betydelsen av boendemiljön. Ett konkret förslag som Zenou för fram, är att staten bör subventionera företag som är villiga att etablera sig i hårt segregerade områden.

Bokens avslutande kapitel återknyter till frågan om grundförutsättningarna för en gemensam politik för hela unionen. En lösning på legitimitetsproblematiken som framhållits av vissa statsvetare, är en ökad politisering av unionen genom att låta den politiska vänstern och högern fullt ut konkurrera om makten även på EU-nivå. Som *Karl Magnus Johansson* påpekar är ett partiväsande en nödvändig förutsättning för att en sådan lösning ska kunna fungera.

Politiska partier har som uppgift att verka som instrument för kollektiv problemlösning och konflikthantering. Johansson framhåller härvidlag att ett välfungerande europeiskt partiväsande kan ses som en kritisk punkt för en europeisk offentlighet och problemlösning förmåga. Förutsättningarna finns redan på plats med de så kallade Europapartierna, det vill säga de partiorganisationer på europeisk nivå som är knutna till, men skilda från, politiska grupper i Europaparlamentet och som har partier på nationell nivå som medlemmar. Frågan är om dessa Europapartier kan spela den samordnande och auktoritativa roll som krävs för att skapa det vertikalt integrerade partiväsande, som är en förutsättning för en politisering av unionen.

Johansson kartlägger de idag tio Europapartierna, beskriver deras framväxt och utveckling, och analyserar vilken makt och myndighet dessa partier har, och kan komma att behöva, när det gäller att fatta och genomdriva för medlemspartierna bindande beslut. Europapartiernas medlemmar består av partier på nationell nivå som är angelägna om att behålla ett stort mått av handlingsfrihet och som därmed ogärna underordnar sig övernationella partier. Detta hindrar uppkomsten av ett integrerat europeiskt partisystem. Hittills har Europapartierna spelat en viktig roll för samordnande och informationsutbyte mellan partier på nationell nivå och partigrupperna i Europaparlamentet. De är viktiga aktörer i EU:s politiska system

och utgör viktiga drivkrafter bakom den fortgående europeiska integrationen.

Samtidigt lider Europapartierna av brist på intern sammanhållning till följd av ideologiska och politiska motsättningar mellan medlemspartierna och de har ingen verklig auktoritet att fatta för medlemspartierna bindande beslut. Johansson framhåller dock att det finns en potential hos Europapartierna som blivit allt mer tydlig under 2000-talet genom att de har fått en tydligare och starkare rättslig grund. De har sedan 2003 rätt till finansiering genom EU:s allmänna budget och sedan 2007 är det tillåtet för dem att bedriva kampanjer i valen till Europaparlamentet.

I och med detta regelverk menar Johansson att förutsättningarna har förändrats för den europeiska partifrågan. Med större resurser och rätt att bedriva europeiska valkampanjer kan de med större kraft än tidigare hävda sin auktoritet i förhållande till medlemspartier och som aktörer i EU:s politiska system. Möjligheten att bedriva valkampanj skapar utrymme för konkurrens mellan politiska program och ideologier på europeisk nivå och kan stärka kvaliteten på debatten på den nationella nivån. Samtidigt kommer denna utveckling sannolikt att motverkas i vissa länder, exempelvis i Sverige, i de fall då det föreligger stora åsiktsskillnader mellan Europapartierna och medlemspartierna på nationell nivå. Vilken roll Europapartierna kommer att spela i debatterna och kampanjerna på nationell nivå inför framtida val till Europaparlamentet är således i hög grad en öppen fråga.

Lästa tillsammans ger de nio kapitlen en bild av en union präglad av ofullgånghet och bristande likformighet. Ekonomernas och juristernas bidrag pekar på frågor med sprängkraft som kräver politisk bearbetning. Samtidigt visar statsvetarna hur politiken inte har hållit jämna steg. Unionens legitimitet riskerar därmed att alltför mycket ifrågasättas för att effektivt kunna hantera de problem den har att handskas med. Något entydigt svar på den uppställda frågan om bristen på enhetlighet är en tillgång eller en belastning ger inte boken. Däremot finns här utan tvekan de sammanfattningar och de ingångar till den större europeiska forskningsdebatten, som den läsare behöver som vill sätta sig in i frågan och själv tänka igenom alternativen.

En ofullbordad politisk gemenskap

av Thomas Persson

Europeiska unionen är en ofullbordad politisk gemenskap. Den inre marknaden har till stora delar gjorts gemensam, även om den fria rörligheten fortfarande fungerar bättre för varor och kapital än för personer och tjänster. Samtidigt skyddas den fria etableringsrätten och den fria rörligheten av en för medlemsländerna tvingande rättsordning. Men politiken släpar efter. De beslut som rör marknaden tas på EU-nivå medan merparten av finanspolitiken – skatter och offentliga utgifter – beslutas på nationell nivå. Därtill är det politiska beslutsfattandet om marknaden svagt förankrat bland Europas medborgare. Som politiskt system lider därför unionen av såväl ett ”socialt” som ett ”demokratiskt” underskott. Är detta en långsiktigt hållbar lösning? Det är den fråga som står i fokus för detta inledande kapitel.

Utgångspunkten är att unionen idag befinner sig vid ett vägskäl. Detta inte främst på grund av den utdragna ratificeringsprocessen kring Lissabonfördraget. Irländarnas nej till det nya fördraget i folkomröstningen 2008 har måhända skapat förstämning bland integrationens förespråkare, men problemet är i själva verket mer grundläggande än så. Stämmingsläget denna gång präglas också av en smygande insikt om att unionen inte uppfattas som helt igenom legitim bland EU:s medborgare. Europas medborgare tycks fjärma sig från beslutsfattandet i Bryssel och låter sig svårigen engageras i Europapolitiken, samtidigt som obalansen i EU mellan politiken, marknaden och juridiken blir alltmer påtaglig.

Så länge samarbetet i unionen var begränsat till ett fåtal, tekniskt

komplexerade sakområden, så som exempelvis tullar, handelsregleringar och jordbrukssubventioner, kunde unionen hämta sin legitimitet för denna ordning i medlemsstaternas demokratiska författningar. Europas medborgare accepterade att överstaten led av bristande demokrati eftersom marknaden levererade tillväxt som sedan kunde fördelas enligt nationellt bestämda principer. Mycket talar nu för att detta ”tillåtande konsensus” får allt svårare att vinna acceptans. I takt med att unionen vidgat sina befogenheter till nya områden och fördjupat samarbetet inom de redan befintliga, har också den folkliga legitimiteten för unionen avtagit.

Somliga menar därtill att jämvikten i EU allvarligt hotas av EG-domstolens alltmer aktivistiska rättstillämpning av EG-rätten, vilket undergräver balansen mellan EU och medlemsstaterna. Jag tänker framför allt på ett antal uppmärksammade rättsfall där domstolen uttolkat EG-rätten till förmån för den gemensamma marknadens grundläggande principer och på bekostnad av nationellt bestämda arbetsrättsliga regleringar och sociala system. Nationella särlösningar för att motverka social dumpning har således underkänts av domstolen med hänvisning till att de strider mot principerna för marknaden. Juridiken kring marknaden har satt politiken ur spel.

Detta inledande kapitel syftar till att beskriva framväxten av unionens nuvarande uppbyggnad – en delvis gemensam inrikespolitik kring en gemensam marknad som skyddas av en tvingande rättsordning – och med utgångspunkt i debatten mellan olika statsvetare diskutera om denna konstruktion är långsiktigt hållbar. Vad beslutas av EU och vilka områden har medlemsstaterna behållit makten över? Vilka spänningar följer av denna konstruktion och är den hållbar i längden? Sammantaget belyser denna genomgång det historiska vägskäl som unionen idag befinner sig vid.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse för den historiska utvecklingen från federal vision till ett komplext flernivåsystem. Därefter diskuteras det som idag kan sägas särpräglade unionen: ett ”demokratiskt” och ett ”socialt” underskott. I det följande avsnittet diskuteras det nya läge som uppstått genom EG-domstolens aktivistiska tillämpning av EG-rätten. Framför allt diskuteras några uppmärksammade rättsfall som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjäns-

ter i relation till medlemsstaternas rätt att själva utforma sociala och arbetsrättsliga system. Unionens tillstånd diskuteras sedan med utgångspunkt i tre dominerande idéer i den statsvetenskapliga debatten om vad som behöver göras för att återvinna legitimiteten. Det avslutande avsnittet sammanfattar intrycken och betonar särskilt behovet av politiska lösningar – som förefaller svårfunna – för att komma till rätta med EU:s grundläggande problem.

Från federal vision till komplext flernivåsystem

Diskussionen kring Lissabonfördraget har, precis som vid tidigare fördragsändringar, till stor del kommit att handla om i vilken utsträckning ytterligare ett steg nu tas i riktning mot en federal statsbildning i Europa. Alltsedan gemenskapens tillkomst har idéer om ett federalt slutmål, ett Europas förenta stater, florerat bland dess ledande företrädare. Likafullt har nationella intressen alltid kraftfullt motsatt sig en sådan utveckling. Kontroversen kring EU:s slutmål har därför varit levande under hela dess historia, även om den metod man inledningsvis valde för det europeiska samarbetet egentligen inte förutsatte något slutmål.

Strategin var stegvis integration kring avgränsade och politiskt okontroversiella områden, syftande till konkreta resultat och ytterst, naturligtvis, till att bevara freden i Europa. Vinsterna med gemensamt beslutsfattande skulle överträffa rädslan för att överlämna beslutanderätten till överstaten. Nyttan skulle också med tiden driva fram krav på breddat och fördjupat samarbete inom allt fler sektorer. En historisk genomgång – från Romfördragets bestämmelser om den gemensamma marknaden till Lissabonfördragets fördjupade samarbete inom till exempel området för rättsliga och inrikes frågor – befäster denna utveckling, även om integrationen periodvis gått i stå.

Fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och EU speglar de upprepade förhandlingar om integrationen som ägt rum alltsedan 1950-talet. Medlemsstaterna har med tiden delegerat befogenheter inom allt fler områden, i synnerhet det som rör den inre

marknaden, handelspolitiken och jordbrukspolitiken. Dessa områden, som tidigare var renodlat inrikespolitiska, är numera del av unionens gemensamma ”inrikespolitik”. Samtidigt har motvilligheten att avhända sig makten över beskattningsrätten, välfärdspolitiken och utrikespolitiken varit fortsatt stark (se Maria Strömviks kapitel i denna volym för en diskussion om EU:s utrikespolitik). Detta gör att unionen idag innehåller en kombination av överstatliga och mellanstatliga drag som skiljer sig från fullt utvecklade förbundsstater.

Framväxten av överstatens kompetenser kan exempelvis jämföras med USA. Intressant nog gick utvecklingen mot att centralisera makten inom vissa områden betydligt snabbare i Europa än i Nordamerika. På mindre än 50 år var de flesta områden som reglerar den inre marknaden, handelspolitiken och den monetära politiken föremål för beslutsfattande på EU-nivå medan utrikespolitiken och välfärdspolitiken alltså fortfarande beslutas av medlemsländerna. I motsats kom utrikespolitiken och makten över militären att centraliseras före den marknadsreglerande politiken i USA, som än idag är mindre omfattande på federal nivå än i EU.

Fullbordandet av den inre marknaden, vars genomförande intensifierades i och med Enhetsakten 1987, innebar att en konstitutionell förlikning träffades kring denna fördelning av kompetenser, vars huvuddrag fortfarande gäller. Efterföljande fördrag, Maastricht 1993, Amsterdam 1999, Nice 2003 och, gissningsvis, Lissabon, har inte nämnvärt alternerat huvuddragen i denna maktbalans, med undantag av Maastrichtfördraget som överförde också makten över penningpolitiken till den överstatliga nivån för de länder som deltar i eurosamarbetet. Lissabonfördraget skulle innebära, om det antas i en någotsånär oförändrad tappning, att man tydliggör denna fördelning av kompetenser mellan olika nivåer i EU.

EU har härvidlag förvärvat makten att lagstifta inom områden som rör skapandet och regleringen av den inre marknaden. Hit räknas främst EU:s tullunion, samt handels-, jordbruks-, och delar av fiskeripolitiken och för de länder som deltar i valutaunionen också penningpolitiken. Dessa områden utgör unionens ”inrikespolitiska” kärnområden där den äger exklusiva beslutsbefogenheter. Syftet är förstås att undanröja marknadshinder inom unionen, såsom exem-

pelvis gränskontroller och tullar, och upprätta gemensamma regler för handel med länder utanför unionen.

Inom de områden som korrigerar marknadens tillkortakommanden delar unionen och medlemsstaterna rätten att stifta lagar. Länderna får dock själva besluta endast så länge det inte existerar EU-lagstiftning på området och så länge EG-rättens allmänna principer respekteras (till denna fråga återkommer jag senare). Till de frågor som EU på detta sätt delar med medlemsländerna hör bland annat miljö-, social-, regional-, industripolitik och den ekonomiska politiken. När det gäller exempelvis socialpolitiken så kan EU numera besluta om vissa minimiregler gällande arbetsmiljö, arbetsrätt och jämställdhet, medan merparten av arbetsrätten fortfarande är en angelägenhet för medlemsländerna. Här är det samtidigt möjligt att se hur nationella regleringar kan komma i konflikt med EU:s regler för den gemensamma marknaden eftersom nationellt bestämda regler inte får hota marknadens grundläggande principer.

Fördelningspolitiken har medlemsstaterna – med undantag av jordbrukspolitiken och den territoriella sammanhållningen via regionalpolitiken – behållit makten över. Här saknar EU rätt att stifta lagar men kan med hjälp av så kallad ”mjuk” lagstiftning och öppen samordning vidta åtgärder som inte binder medlemsländerna men likväl utvecklar samarbetet. Hit räknas bland annat sysselsättnings-, kultur-, utbildnings-, bostads- och forskningspolitiken. Så har exempelvis unionen upprättat gemensamma mål för sysselsättningspolitiken inom ramarna för den så kallade Lissabonstrategin som är tänkt att göra EU till den mest konkurrenskraftiga ekonomin till år 2010. Sammantaget bidrar detta till att unionen idag har en centraliserad inrikespolitik inom vissa områden (marknadsskapande och reglerande politik), medan andra är i varierande grad decentraliserade (marknadskorrigerande och omfördelande politik).

Det bör i sammanhanget sägas att vi här talar i huvudsak om formella kompetenser, men att det reellt sett kan te sig något annorlunda. Exempelvis kan den formella befogenheten att besluta över ett område blockeras av en oförmåga att faktiskt komma överens, exempelvis inom eller mellan EU:s institutioner. Vidare kan bristande efterlevnad i genomförandet av fattade beslut innebära att

de faktiska förhållandena skiljer sig från vad som gäller på pappret. Men den principiellt viktigaste typen av avvikelser från kompetensfördelningen är när EU:s befogenheter i realiteten täns ut genom i huvudsak kommissionen och domstolens agerande. Det sker bland annat genom att EG-rätten tolkas eller tillämpas inom områden som tidigare betraktats som exkluderade eller såsom förbehållna viktiga undantag. Vi ska senare se exempel på just detta.

Nu är den *innehållsliga* fördelningen av kompetenser mellan överstaten och medlemsstaterna inte det enda som särpräglar unionen. Det gör också den över tid utvecklade *institutionella* uppbyggnaden. De fyra huvudinstitutionerna – kommissionen, ministerrådet, parlamentet och domstolen – etablerades redan på 1950-talet, Europeiska rådet formellt först 1974. Successiva fördragsändringar har därefter givit dessa institutioner vidgade befogenheter att lagstifta, verkställa och döma i ärenden som rör unionens gemensamma angelägenheter, eller i Europeiska rådets fall staka ut de politiska riktlinjerna för gemenskapen.

Maktbalansen mellan institutionerna har därtill varierat över tid. Exempelvis anses i allmänhet EG-domstolen ha drivit på integrationen under 1970-talet, då det politiska samarbetet mellan medlemsländerna fungerade dåligt. Från 1980-talets mitt och några år framåt anses kommissionen ha varit särskilt inflytelserik under ordföranden Jacques Delors, som var med om att driva igenom både Enhetsakten och Maastrichtfördraget. Den institution som i stort sett vid varje fördragsändring tilldelats större befogenheter, i huvudsak som lagstiftare tillsammans med ministerrådet, är Europaparlamentet. Ministerrådets inflytande har varierat med de övriga institutionernas inflytande, vilket inneburit att en del av dess tidigare exklusiva lagstiftningskompetens numera delas med parlamentet. Även Europeiska rådet har över tid fått en alltmer central roll i EU:s politiska system, bland annat som riktgivare för den fortsatta integrationen och som krishanteringsorgan.

Den viktigaste iakttagelsen avseende den institutionella uppbyggnaden av EU är dock att den präglas av en olikformighet som avviker från jämförbara förbundsstater, motsvarande den olikformighet som gäller fördelningen av kompetenser mellan EU och medlemsstaterna.

Makten att lagstifta utövas inom en rad områden på EU-nivå, medan det demokratiska ansvarsutkrävandet i huvudsak sker i medlemsländerna. Förvisso är Europaparlamentet sedan 1979 ett direktvalt organ av EU:s medborgare i gemensamma val vart femte år. Men det är vida accepterat att parlamentet är den svagare av de två lagstiftande institutionerna, även om alltså parlamentet under senare tid fått allt mer inflytande över EU:s lagstiftning. Dessutom har valrörelserna till parlamentet kommit att handla mer om nationella förhållanden än de europeiska frågor som parlamentet har att besluta om.

Det lagstiftande ministerrådet består i sin tur av medlemsregeringarnas företrädare vilka således utses i de allmänna valen i respektive medlemsland. Ansvarsutkrävandet är därför tänkt att ske i respektive medlemsland och det saknas därmed en koordinerad mekanism för att utöva direkt demokratisk kontroll av denna institution. Till bilden hör också att de nationella parlamenten över lag endast utövar en svag kontroll av medlemsregeringarnas EU-politik. Och i valrörelserna inför de allmänna valen i medlemsländerna spelar generellt sett EU-frågorna en obetydlig roll. Sammantaget bidrar detta till att Europapolitiken i det närmaste är avskärmat från medborgerlig insyn och kontroll, vilket också bidrar till att det medborgerliga engagemanget i dessa frågor är påtagligt lågt med tanke på vad EU faktiskt beslutar om.

Såväl EU:s institutionella som dess innehållsliga uppbyggnad bidrar således till att unionen idag utgör ett komplext flernivåsystem: varken renodlat federalt eller mellanstatligt men väl olikformigt i fråga om maktutövning och ansvarsförhållanden, och med en inriktning mot gemensam marknadspolitik utan en därtill hörande gemensam socialpolitik. Men vad säger oss denna konstruktion om unionens nuvarande legitimitetsproblem?

EU:s ”demokratiska” och ”sociala” underskott

Kombinationen av en stark överstat utan åtföljande mekanismer för ansvarsutkrävande bidrar till en av unionens mest omtalade brister: det ”demokratiska” underskottet. Även om det numera är vida accepterat att unionen lider av ett demokratiskt underskott så finns det de som menar att problemet är överdrivet. Om man nämligen tolkar EU som i huvudsak en konstruktion för att reglera marknaden och finna effektiva lösningar som höjer den allmänna välfärden snarare än att omfördela resurser mellan olika grupper i samhället, behöver vi inte ha lika högt ställda krav på demokratiskt inflytande. På så sätt kan man rättfärdiga varför unionen har en stark överstat med makt över marknaden och penningpolitiken samtidigt som mekanismerna för ansvarsutkrävande är bristande.

Denna konstruktion har visat sig vara allmänt accepterad och därmed hållbar just på grund av begränsningen av det innehåll som överstaten har haft att besluta om. Endast genom att EU beslutar om sådant som inte väcker medborgarnas politiska engagemang bedömer medborgarna systemet såsom varande legitimt. Konstruktionen innebär således att stora delar av den ekonomiska politiken – det som rör den gemensamma marknaden – frikopplats från den sociala politiken. Marknaden regleras och styrs överstatligt och i huvudsak opolitiskt. Konsekvenserna av de fria marknadskrafterna i form av eventuellt ojämlik fördelning och sociala orättvisor måste däremot bedömas politiskt, vilket medlemsländerna själva får råda över. Beslut om skatter och välfärd fattas nationellt.

Unionen kan således, förutom ett demokratiskt underskott, också sägas ha ett ”socialt” underskott. Varje land för sig och inte överstaten är ansvarigt för att hantera de fördelningspolitiska effekterna av marknadspolitik. Samtidigt sätter stabilitets- och tillväxtpakten gränser för hur långt varje medlemsland kan gå genom att tvinga medlemsländerna att hålla sina offentliga finanser i schack. Det är just denna kombination av EU:s institutionella och innehållsliga uppbyggnad – med åtföljande demokratiskt och socialt underskott – som skapar dess särart. Så länge marknaden fungerar effektivt och

samtidigt inte inskränker möjligheterna att generera just skatteintag och tillåter omfördelning enligt den modell respektive land väljer, är konstruktionen med en begränsat demokratisk överstat möjlig. Det demokratiska underskottet förutsätter rent av ett socialt underskott. Ty om unionen ägnade sig åt storskalig omfördelning till förfördelade grupper i samhället – precis som varje land i varierande grad gör genom sina nationellt uppbyggda välfärdsstater – skulle medborgarna inte acceptera att de ansvariga inte kan ställas till svars.

Unionen har dock alltsedan den inre marknaden fullbordades förvisso sökt kompensera denna marknadsliberala slagsida med att föra diskussioner kring ett ”Socialt Europa”. De franska socialisterna, med president François Mitterrand och kommissionens ordförande Jacques Delors i spetsen, argumenterade i samband med Enhetsaktens tillkomst för att tillföra en ”social dimension” i det europeiska integrationsprojektet. I december 1989 undertecknade elva av de dåvarande tolv medlemsländerna, exklusive Storbritannien, en gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, som i huvudsak handlar om arbetsmiljö och arbetsrättsliga aspekter som rör anställdas rättigheter och inflytande. I samband med förhandlingarna inför Maastrichtfördraget ville en majoritet av medlemsländerna också infoga denna stadga i fördraget, men den konservativa brittiska regeringen sade nej, varvid de övriga elva länderna istället enades om ett gemensamt socialt avtal som bilades fördraget. Senare i samband med Amsterdamfördraget accepterade den brittiska Labourregeringen att införliva avtalet i fördraget och utveckla den sociala dialogen med arbetsmarknadens parter, samt att genom en ny metod för öppen samordning, så kallad ”mjuk” lagstiftning, börja koordinera ländernas sysselsättningspolitik.

Det har inneburit att sysselsättningsfrågor och socialpolitik, som traditionellt tillhört medlemsländernas kompetensområden, numera också avhandlas på EU-nivå. Samordningen av sysselsättningspolitiken är dock inte juridiskt bindande för medlemsländerna, men i praktiken skapar den ett tryck på medlemsstaterna att följa de gemensamma målsättningarna och riktlinjerna. Viktigt att understryka är dock att den sociala lagstiftning och den samordning av sysselsättningspolitiken som EU bedriver står långt ifrån den välfärds-

politik som bedrivs i medlemsländerna i form av omfattande system för socialförsäkringar, arbetslöshetsförsäkringar, hälso- och sjukvård, och andra välfärdstjänster. Även om utvecklingen sedan senare delen av 1980-talet gått mot vidgade befogenheter på EU-nivå ligger kärnan i den sociala politiken kvar i medlemsstaterna.

I ett försök att ytterligare förstärka medborgarnas grundläggande politiska, ekonomiska och sociala rättigheter beslutade också Europeiska rådet 1999 att upprätta en stadga om grundläggande rättigheter för EU. I förslaget till en konstitution, som avvisades i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna 2005, var stadgan införlivad i fördraget. Storbritannien invände dock mot att den skulle ges rättsligt bindande status, inte minst av hänsyn till sin egen arbetsmarknad, och i samband med förhandlingarna inför Lissabonfördraget tillförsäkrades därför Storbritannien och sedermera också Polen ett undantag från stadgan, som slår fast medborgarnas politiska, sociala och ekonomiska rättigheter, däribland strejkrätten. Lösningen innebär att stadgan nu inte införlivas i fördraget men väl att fördragstexten hänvisar till stadgan, varvid den blir juridiskt bindande.

Det väsentliga torde dock vara att EG-domstolen i sin rätts-tillämpning redan beaktar EU:s stadga för grundläggande medborgerliga rättigheter. Inte minst i ett antal uppmärksammade rättsfall, som vi strax ska granska lite närmare, hänvisar domstolen till strejkrätten som en grundläggande rättighet och prövar den mot friheten att tillhandahålla tjänster och den fria etableringsrätten. Att Lissabonfördraget härvidlag skulle medföra en annan rättstillämpning än den nu gällande förefaller osannolikt. Därför driver också Europafacket på för att till Lissabonfördraget foga ett nytt socialt protokoll eller på motsvarande sätt – från de fördragsslutande parternas sida – markera att grundläggande sociala rättigheter inte får underordnas den inre marknadens principer. Förutsättningen är dock att samtliga 27 medlemsländer måste enas om ett sådant tillägg, vilket förefaller högst osannolikt med tanke på att flera länder välkomnat den senaste tidens utveckling.

Det finns därmed skäl att närmare uppmärksamma vilken tolkning EG-domstolen gjort i avvägningen mellan de grundläggande sociala rättigheterna och marknadsprinciperna. EG-domstolens age-

rande har nämligen ställt saken på sin spets och accentuerat unionens grundläggande problem. Tre av dessa rättsfall ska närmare granskas i nästa avsnitt.

Integration genom domslut

Alldeles förutan det nya fördraget har det under senare tid uppmärksamats en utveckling i unionen som enligt flera bedömare är långt mer allvarlig än den konstitutionella krisen kring det nya fördraget. I en rad domstolsutslag, kända under benämningarna *Laval*, *Viking* och *Rüffert*, har EG-domstolen konsekvent satt den fria rörligheten av tjänster och den fria etableringsrätten framför löntagarnas rättigheter så som de förhandlats fram i nationella kollektivavtal. Dessa domar skapar en prejudicerande rättspraxis som innebär en förskjutning av unionen i marknadsliberal riktning, menar kritikerna.

I fallet *Viking* hade färjerederiet, som lyder under finsk rätt, beslutat att flagga ut ett av sina fartyg under estnisk flagg för att kringgå finska kollektivavtal. Rederiet ville ersätta den i huvudsak finska besättningen med estnisk arbetskraft vars lönenivå ligger betydligt lägre än den finska. Efter hot om kollektiva stridsåtgärder från den finska fackföreningen och uppmaningar från internationella transportarbetarfederationen till sina anslutna fackförbund att inte förhandla med Viking, fick till slut EG-domstolen ta ställning till frågan om dessa stridsåtgärder var förenliga med EG-rätten.

På motsvarande sätt utstationerade byggföretaget *Laval*, som lyder under lettisk flagg, arbetstagare till ett svenskt dotterbolag för ett skolbygge i Vaxholm. Resten av historien är vida omskriven, inte bara i Sverige utan även ute i Europa. Byggnadsarbetareförbundet inledde fackliga stridsåtgärder och ville tvinga företaget att förbinda sig till gällande svenska kollektivavtal. Men företaget, som sedermera försattes i konkurs, ansåg att stridsåtgärderna var illegala och målet hamnade i EG-domstolen.

I december 2007 fastslog EG-domstolen i målen *Viking* och *Laval* att rätten att vidta kollektiva stridsåtgärder, inklusive strejkrätten, förvisso utgör en integrerad del av EG-rätten. Domstolen skriver

uttryckligen i såväl Viking-målet som Laval-målet att ”rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, inklusive strejkrätten, således skall erkännas som en grundläggande rättighet som utgör en integrerad del av de allmänna principerna för gemenskapsrätten, vars efterlevnad säkerställs av domstolen”. Men, fortsätter domstolen, ”för utövandet av denna rättighet [kan det] inte desto mindre gälla vissa begränsningar”.

Utövandet av kollektiva stridsåtgärder och rätten att strejka får inte begränsa den fria etableringsätten och den fria rörligheten av tjänster, framhåller domstolen. Dessa friheter kan endast åsidosättas om det motiveras av hänsyn till allmänintresset och om åtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Domstolen skriver därför i Laval-målet att ”av domstolens rättspraxis framgår att friheten att tillhandahålla tjänster är en av gemenskapens grundläggande principer och att en inskränkning i denna frihet därför endast kan godtas om den har ett legitimt ändamål som är förenligt med fördraget och om den är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset” (se även Susanne S:t Clair Renards kapitel i denna volym för en diskussion kring Laval-målet). I Viking-målet talar domstolen på motsvarande sätt om att en inskränkning av etableringsfriheten ”i princip kan vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom skyddet av arbetstagarna, under förutsättning att det visas att inskränkningarna är ägnade att säkerställa förveckligandet av det legitima syfte som eftersträvas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte”.

Strejkrätten och utövandet av kollektiva stridsåtgärder är således inordnade under den inre marknadens logik. Domstolen har därmed ändrat på balansen mellan de ekonomiska friheterna – etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster – som är fastslagna på EU-nivå och arbetstagarnas sociala rättigheter som är reglerade i huvudsak på nationell nivå genom lagstiftning och kollektivavtal. Medlemsstaternas rätt att utforma sina egna sociala och arbetsrättsliga modeller är villkorade av marknadsprinciperna. Så här skriver domstolen på sedvanlig juristprosa och med identisk ordalydelse i båda rättsfallen:

Domstolen anser att det i detta hänseende är tillräckligt att erinra om att även om det är riktigt att medlemsstaterna på områden som inte omfattas av gemenskapens behörighet har frihet att reglera förekomsten av ifrågavarande rättigheter och villkoren för att utöva dessa, så är medlemsstaterna inte desto mindre skyldiga att iakttä gemen- skapsrätten vid utövandet av denna behörighet.

Även om domarna således inte berövar medlemsstaterna rätten att utforma sina egna sociala och arbetsrättsliga modeller, så måste dessa respektera gemenskapsrättens grundläggande principer. Statsvetaren Karl-Göran Algotsson framhåller i sin bok *Grundläggande rättigheter eller handelshinder?* att domstolen här gjort en intresseavvägning mellan å ena sidan rätten till fackliga stridsåtgärder och å den andra sidan den fria rörligheten. Rätten har vägt två erkänt legitima intressen mot varandra och uppenbarligen – i dessa fall – underordnat den grundläggande rättigheten att vidta fackliga stridsåtgärder, de grundläggande friheterna på den gemensamma marknaden.

I fallet *Rüffert* gällde konflikten ett tyskt byggföretag som anlitat en polsk underentreprenör för att bygga en kriminalvårdsanstalt i delstaten Niedersachsen. Tysk lag föreskriver att löner vid en offentlig upphandling, som det här rörde sig om, ska motsvara den kollektivavtalsenliga lön som gäller på den ort där tjänsten ska utföras. Men den polska underentreprenören betalade istället sina anställda tyska minimilöner, som visade sig vara mindre än hälften av den kollektivavtalsenliga lönen. När detta upptäcktes hävde delstaten avtalet med hänvisning till att företaget inte respekterade kollektivavtalen. Det tyska byggföretaget stämde därefter delstaten i en lokal domstol som i sin tur hänvisade till EG-domstolen i Luxemburg.

Av domstolens utslag i målet *Rüffert* från april 2008 framgår, återigen, att det är oförenligt med den fria rörligheten för tjänster att kräva av företag från andra medlemsländer att de ska erbjuda sina anställda någonting utöver de minimivillkor som anges i landets lag eller sådana kollektivavtal som jämföras med allmängiltiga avtal. Domstolen menar att ett land som Tyskland, som har ett system med allmängiltiga kollektivavtal, är hänvisad till detta och inget därutöver. Motsvarande resonemang återfinns i Laval-domen, där dom-

stolen gör gällande att de stridsåtgärder som facket vidtar inte får syfta till att driva igenom högre krav än det minimiskydd som ges av det så kallade *utstationeringsdirektivet*, som antagits av EU och syftar till att skydda utstationerade arbetstagare.

Domstolens agerande i fallen Viking, Laval och Rüffert har därmed blottat en djup konfliktlinje i EU som går mellan, å ena sidan, EG-domstolens värnande om den fria rörligheten av tjänster och den fria etableringsrätten, och å den andra sidan, upprätthållandet av nationella sociala och arbetsrättsliga modeller. Huvudbudskapet från domstolen är att strejkrätten förvisso är en grundläggande rättighet som är en integrerad del av den europeiska rättsordningen, men att utövandet av strejkrätten inte får begränsa den fria inre marknaden. Löntagarnas rättigheter är med andra ord underordnade den inre marknads grundläggande principer.

Om detta ska tolkas som att marknadsprinciperna alltid ska ges företräde är dock mindre säkert eftersom domstolen pekar på att det kan finnas legitima skäl för inskränkningar av dessa, även om de inte föreligger i nämnda rättsfall. Däremot förefaller inga handlingar – inte heller utövandet av grundläggande sociala rättigheter – vara fredade från att prövas och vägas mot dessa principer, en bedömning som alltså måste göras från fall till fall. I dessa fall handlar det om att marknadsprinciperna kommit i konflikt med en grundläggande social rättighet, men det är fullt tänkbart att motsvarande konflikter kan komma att uppstå inom andra områden som traditionellt fallit inom medlemsstaternas kompetens. Vid en prövning kan det då visa sig att medlemsstaternas lösningar står i strid med marknads grundläggande principer. Vi känner redan till hur kommissionen och EG-domstolen bekrigar de statliga monopolen (se Jörgen Hettnes uppsats i denna volym). Vad kan i förlängningen hindra att andra nationellt beslutade verksamheter inom socialpolitikens område kan bemötas på motsvarande sätt, exempelvis de allmännyttiga bostadsbolagen och de offentligt ägda och skattefinansierade sjukhusen?

Utfallen i dessa mål har självfallet tolkats som ett stort bakslag för Europafacket som i sin kamp mot social dumpning fått sina åtgärder underkända av domstolen, samtidigt som domarna välkomnats av näringslivets organisationer. I huvudsak – och alldeles oavsett var

man står i själva sakfrågan – bör man dock se detta som ett bakslag för lagstiftande politiker i EU, som överlämnat åt juristerna i domstolen att avgöra balansen mellan den fria rörligheten och skyddet av nationellt utformade sociala och arbetsrättsliga system. Utvecklingen drivs nu i riktning mot en marknadsliberalisering, samtidigt som det är jurister och inte folkvalda politiker som styr över denna utveckling.

Dessa rättsfall aktualiserar frågan om gränsdragningen mellan EU:s och medlemsstaternas kompetens och accentuerar unionens grundläggande problem – det demokratiska och det sociala underskottet. Juridiken har satt politiken ur spel! För somliga framstår denna avpolitisering av det europeiska beslutsfattandet som tillfredsställande: marknaden skyddas av överstaten (ytterst av kommissionen och domstolen) utan att nationella politiker förmår inkräkta på dess grundläggande principer. Andra menar dock att utvecklingen hotar legitimiteten för hela systemet. De ser snarare lösningen i att fullt ut politisera unionen, eller att återfinna en rimlig balans mellan politik, marknad och juridik. Dessa tre lösningar på EU:s grundläggande problem är föremål för diskussion i nästa avsnitt.

Tre idéer om EU:s framtid

Mot bakgrund av den utveckling som ovan beskrivits torde det ingjuta hopp i dem som bekymrar sig över EU:s framtid att det i den akademiska debatten finns förslag till reformer som grundar sig i denna verklighetsbeskrivning. Oenigheten tycks inte längre i huvudsak gälla sakernas tillstånd. Tvärtom är debatten på osedvanligt sätt väl förankrad i den politiska verkligheten. Få intar numera de ytterpositioner som föreskriver antingen en fullskalig *federalisering* av unionen eller en *åternationalisering* av EU:s befogenheter. Istället kretsar debatten kring hur man, utan att göra alltför stora avkall på idealen, ska kunna förena dessa med den verklighet vi lever i.

Den mest omvälvande linjen förespråkas av den brittiske statsvetaren *Simon Hix*. Han eftersträvar en långtgående *politisering* av unionen, ty politisk kamp mellan tydliga höger/vänster-alternativ och

ett därtill åtföljande majoritetsstyre, är den enda riktiga lösningen på unionens legitimitetsproblem. Detta är i själva verket en oundviklig utveckling, menar Hix, eftersom allt mer av integrationen handlar om hur pass långtgående den inre marknaden ska regleras. När EU-politik således blir inrikespolitik måste höger/vänster-motsättningar få komma i öppen dager. En sådan utveckling skulle hjälpa EU att lösa sina institutionella låsningar, främja möjligheterna att reformera unionen och öka dess demokratiska legitimitet.

Hix är försiktigt optimistisk eftersom han tycker sig över tid se en utveckling i denna riktning. Tidigare fördragsändringar har ökat de politiska motsättningarna i EU:s institutioner genom att ge mer makt till Europaparlamentet i lagstiftningsprocessen, vidgat majoritetsbeslutsfattande i rådet och ändrat formerna för hur kommissionens president väljs. Höger/vänster-mönster i röstningsbeteendet blir dessutom allt tydligare i parlamentet och rådet, samtidigt som kommissionen tenderar att partipolitiserar, vilket han bedömer som positivt. Utmaningen består nu i att koordinera agerandet i dessa tre institutioner och länka det samman med medborgarnas preferenser. Ytterligare steg i denna riktning vore att låta majoriteten än tydligare sätta agendan för parlamentet, öppna lagstiftningsprocessen i rådet och ha en mer öppen konkurrens om posten som kommissionens ordförande. Mer höger/vänster-politik kring EU-frågor är således en första tänkbar lösning för att komma till rätta med unionens grundläggande problem. (De europeiska partiernas grundförutsättningar för att klara denna uppgift diskuteras i Karl Magnus Johanssons kapitel i denna volym).

Udden i Hix kritik riktar sig mot de statsvetare som av olika skäl vill bevara de otydliga ansvarsförhållanden som följer av det samregerande och expertstyre som idag präglar EU. Den linjen företräds av bland andra den italienske statsvetaren *Giandomenico Majone*, som tvärtom menar att den utveckling som Hix förespråkar vore den sämsta tänkbara för unionen. Europas medborgare efterfrågar ingen överstatlig demokrati; det demokratiska underskottet är i själva verket en konstruktion av det politiska etablissemangen. Istället för att låta opportunistiska politiker få allt mer inflytande över europeiska frågor bör marknaden skyddas av överstaten och därmed styras

av experter, vars oberoende garanterar bästa tänkbara lösningar på gemensamma problem. Trovärdighet för den gemensamma penningpolitiken och skyddet av marknaden skapas just genom att *avpolitisera* beslutsfattandet. Gränslinjen mellan det traditionellt inrikespolitiska, som i huvudsak rör omfördelningsfrågor, och de regulativa problem som bäst avhandlas överstatligt bör således upprätthållas.

En liknande position intar den amerikanske statsvetaren *Andrew Moravcsik*, som menar att EU alls inte lider av ett demokratiskt underskott. Tvärtom är EU mer demokratiskt än någon annan motsvarande internationell organisation. Moravcsiks ståndpunkt är, precis som Majones, att unionen nu nått en konstitutionell mognad som upprätthåller en rimlig balans mellan ett begränsat överstatligt styre av marknaden och en fortsatt medlemsstatlig kontroll över fördelningsspolitiken (och för den delen även arméerna, polisen, underrätts-teljinsten, förvaltningen och alla andra tänkbara våldsmonopol). Kontentan av Majone och Moravcsiks resonemang är således att unionen varken har ett socialt eller ett demokratiskt underskott. Om problemet inte existerar behövs heller inga särskilda lösningar; tvärtom gäller det att så långt det är möjligt konsolidera den nuvarande modellen.

Om Majone och Moravcsik därmed kan sägas förespråka status quo, så gäller detsamma för statsvetarna *Stefano Bartolini* och *Fritz Scharpf*, även om de gör det av helt andra skäl. Att ändra på unionens betingelser genom att mer makt ges till direktvalda politiker i EU, eller att för den delen låta unionens experter och jurister fritt få råda över marknaden, riskerar att rubba *balansen* i ett redan skört system. Bartolini hävdar exempelvis att EU för tillfället saknar politiska partier som kan garantera att en politisering inte skulle leda till motsättningar och konflikter som inte går att hantera. Politisering av frågor som rör maktöverföringen mellan medlemsstaterna och EU riskerar att skapa okontrollerbara spänningar. Att hålla unionen opolitisk är därför den säkraste lösningen för att undvika utbrott av populistisk högerextremism och att det skapas djupa motsättningar mellan Europas medborgare.

Istället bör EU reformeras utifrån insikten att det måste upprätthållas en linje mellan unionens förehavanden och medlemsstaternas,

liksom att den inre marknaden inte får äventyra nationellt bestämda sociala och arbetsrättsliga modeller. Det är den enda långsiktigt hållbara strategin, hävdar dessa forskare. Bekymmersamt är därför att EG-domstolen tagit på sig rollen att skydda marknaden på bekostnad av löntagarnas rättigheter så som de förhandlats fram i nationella kollektivavtal, vilket avsnittet om de tre rättsfallen ovan visade. Detta accentuerar unionens grundläggande problem och leder till en utveckling som riskerar att rubba den sköra balansen i EU. Enligt Scharpf har EG-domstolen brutit med den konstitutionella förlikning som funnits mellan medlemsstaterna och överstaten – ”tillitspakten” – och det bör mana medlemsländer till att nu öppet bryta mot regelverket. Den tredje lösningen förutsätter således att politikerna i medlemsländerna agerar.

Det är mellan dessa tre positioner – att *politisera*, *avpolitisera* eller *återbalansera* – som unionen har att söka en lösning på sitt legitimitetsproblem. I ett avseende tycks dock statsvetarna numera vara rörande eniga: den konstitutionella kris som sägs råda, sätter varken fingret på grundproblemet, eller förebådar en tänkbar lösning. Det är i grunden en skendebatt som döljer det mer grundläggande problemet.

Är mer gemensam politik lösningen?

Lissabonfördraget framställdes av det europeiska etablissemanget som ett försök att demokratisera EU. Men så har det inte uppfattats av medborgarna. EU:s medborgare har tvärtom under hela integrationens historia accepterat en europeisk integration framdriven av den politiska eliten därför att de sympatiserat med de övergripande målsättningarna samtidigt som de brytt sig ganska lite om tillvägagångssättet. EU-politik har helt enkelt inte engagerat EU:s medborgare eftersom de väsentliga delarna av politiken alltjämt hanterats på lokal, regional och nationell nivå. Detta ”tillåtande konsensus”, som gjort att medborgarna betraktat EU:s institutioner som en acceptabel men tämligen ointressant del av det politiska landskapet, är nu ifrågasatt. I ljuset av detta framstår EU:s arbete med att frambringa

en konstitution, sedermera ett nytt fördrag, som en av eliterna framdriven process vilken EU:s medborgare inte efterfrågat. Att därför tala om en konstitutionell kris är en överdrift, eller åtminstone en flykt undan den reella problematiken.

I detta inledande kapitel har unionen beskrivits som en ofullbordad politisk gemenskap med endast en delvis gemensam inrikespolitik, kring en gemensam marknad som skyddas av en tvingande rättsordning. Konsekvensen av denna uppbyggnad gör att unionen lider av såväl ett demokratiskt som ett socialt underskott. Makten utövas inom en rad områden överstatligt men ansvarsutkrävandet sker främst i medlemsländerna; marknadspolitiken beslutas gemensamt samtidigt som, bland annat, socialpolitiken bestäms av varje land för sig. Dessa för unionen unika särdrag skapar osäkerhet om dess långsiktiga hållbarhet. Den väsentliga frågan är därför hur långt den juridiskt framdrivna integrationen, till skydd för marknadsprinciperna, kan tillåtas gå innan folkvalda politiker tappar greppet om händelseutvecklingen. När nationellt bestämda sociala modeller eroderar får politikerna allt svårare att förklara för medborgarna det självklara i den nuvarande balansen mellan politik, marknad och juridik i unionen.

Som vi sett finns ingen samstämmig lösning att föreslå ur den statsvetenskapliga debatt som här återgivits. Enligt Simon Hix idé bör man fullt ut låta den politiska vänstern och högern få konkurrera om makten på EU-nivå varvid den vinnande majoriteten kan driva unionens inrikespolitik i en för medborgarna önskad riktning. Den förlorande minoritetens vetskap om att den vid nästa valtillfälle kan tillhöra den vinnande majoriteten skänker då systemet dess legitimitet, precis som i de nationella politiska systemen. Endast på så sätt kan fortsatt integration vinna acceptans bland Europas medborgare.

Men att låta valvinden bestämma färg på en "EU-regering", framstår både som oralistiskt och äventyrligt för ett heterogent Europa. Enligt Stefano Bartolini och Fritz Scharpf vore en sådan utveckling riskabel för ett redan bräckligt politiskt system. Det är inte främst en politisering av unionspolitiken som efterfrågas i de breda folklagren, men väl att angelägna problem löses på europeisk nivå. Att EU harmoniserar det som tidigare varit nationellt reglerat, utan att

detta förankrats bland medborgarna i medlemsländerna, är det som ytterst undergräver systemtilltron. EG-domstolens allt mer aktivistiska rättstillämpning av EG-rätten rubbar således balansen mellan unionen och medlemsstaterna. Om domstolen avhöll sig från att urholka nationella arbetsrättsliga regleringar och sociala system så skulle EU:s medborgare ge fortsatt stöd åt integrationen. Den långsiktigt hållbara lösningen för EU är därför att balansen återupprättas mellan överstatliga regleringar och nationellt självbestämmande. För att åstadkomma detta krävs agerande från åtminstone några medlemsregeringar, som tar strid för rätten att själva få bestämma över sociala och arbetsrättsliga system.

Det finns dock skäl till att förhålla sig avvaktande till Scharpf och Bartolinis balansakter. Någon självpåtagen återhållsamhet av de befogenheter som givits domstolen tycks inte vara inom sikte. Vad som ytterst krävs är att medlemsregeringarna agerar samfällt för att värna det nationella självbestämmandet. Problemet är att regeringarna är djupt oeniga politiskt i denna fråga. För somliga regeringar betraktas den aggressiva tillämpningen av marknadsprinciperna som den bästa medicinen för såväl de nationella som de europeiska problemen.

De som idag torde vara mest tillfreds med sakernas tillstånd är därför Giandomenico Majone och Andrew Moravcsik. Genomgången har nämligen visat att unionen bäst karakteriseras som en ofullbordad politisk gemenskap, med en välutvecklad gemensam marknad, som skyddas genom en tvingande rättsordning. Enligt deras recept har vi nu etablerat en stark överstat som skyddar marknaden och euron (ytterst via kommissionen och domstolens agerande), även om det sker till priset av nationellt bestämda sociala och arbetsrättsliga system. Det europeiska politiska systemets fulländning står således att finna i att de folkvalda politikerna *inte* ges direkt inflytande över marknaden, ty annars skulle marknadens effektivitet äventyras. Politikernas kortsiktiga hänsyn handlar i huvudsak om att vinna nästa val och kan därför sätta den långsiktiga tillväxten på spel. Det är just frånvaron av en politiserad överstat som gör unionen effektiv, hävdar förespråkarna för denna linje. Allra bäst fungerar marknaden om experter liknande de som idag styr över penningpolitiken från Frankfurt också får råda över andra områden.

I brottytorna mellan dessa tre idéer borde den politiska debatten föras om EU:s framtid. Den rekommendation som för stunden kan ges är därför att Europas politiker faktiskt börjar tala om rätt saker. EU:s framtida öde avgörs inte främst av frågan om Lissabonfördragets vara eller inte vara. Grundproblemet handlar om att skapa en långsiktigt hållbar avvägning mellan överstatens värnande om den inre marknadens grundläggande principer och medlemsstaternas, ytterst medborgarnas, krav på rätten att själva välja sociala och arbetsrättsliga modeller och utöva sina grundläggande rättigheter.

Det är i sammanhanget slående att i preambeln till den numera begravda konstitutionen står att ”Europa, förenat i mångfalden, erbjuder de bästa möjligheterna att fortsätta det stora äventyr som gör Europa till ett område där människans förhoppningar kan infrias”. Denna idé är i själva verket kraftigt utmanad av domstolen, som tycks vara beredd att pröva allt mot de grundläggande principerna för den inre marknaden. Ingenting är längre fredat! Så frågan är om mångfald längre är möjlig i ett Europa som drivits till den punkt där den inre marknadens principer blivit till och med högre stående än de grundläggande sociala rättigheterna.

Källor och litteratur

För att överblicka den akademiska debatten om EU:s framtid rekommenderas läsning av ett meningsutbyte, ”Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?” (*Notre Europe Policy paper* nr 19, 2006), mellan statsvetarna Simon Hix och Stefano Bartolini, som finns tillgänglig på tankesmedjan Notre Europés hemsida, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper19-en_01.pdf. Simon Hix har också skrivit en mycket läsvärd bok på detta tema, *What's Wrong with European Union and How to Fix It* (Cambridge: Polity Press, 2008). Bartolinis ståndpunkt utvecklas utförligt i hans bok *Restructuring Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

Andra positioner i denna debatt ges av Giandomenico Majone i *Dilemmas of European Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2005), samt i hans artikel ”The Common Sense of European Inte-

gration” (*Journal of European Public Policy*, 2006). Andrew Moravcsik utvecklar sina argument bland annat i artikeln ”The European Constitutional Settlement” (*The World Economy*, 2008) och i en mängd andra arbeten som finns tillgängliga från hans hemsida: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/>. Fritz Scharpfs position klargörs i boken *Governing in Europe – Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999), samt bland annat i ”Reflections on Multilevel Legitimacy” (*MPIfG Working Paper 07/3*, 2007). Jag vill också rekommendera läsning av Sverker Gustavssons ”The Living Constitution of the EU” i *Efficient and Democratic Governance in the European Union* (CONNEX Report Series Vol. 9, 2008), redigerad av Beate Kohler-Koch och Fabrice Larat, tillgänglig på <http://www.connex-network.org/series>.

För en genomgång av den historiska framväxten av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsländerna finns förstås en uppsjö av litteratur. Jag vill dock föreslå en aktuell översiktsartikel av Arthur Benz och Christina Zimmer, och hänvisa vidare till där anförda referenser, se ”The EU competences: The ’vertical’ perspective on the multilevel system”, (*Living Reviews in European Governance*, 2008, tillgänglig på <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-3>). Unionens asymmetriska uppbyggnad med tillhörande ”socialt” och ”demokratiskt” underskott, diskuteras i flera skrifter av Christian Joerges, se bland annat hans artikel tillsammans med Florian Rödl ”On the ’Social Deficit’ of the European Integration Project and its Perpetuation through the ECJ Judgements in *Viking* and *Laval*” (RECON Online Working Paper 2008/06, tillgänglig på <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers2008.html>), samt av Sverker Gustavsson bland annat i de artiklar som rör Europapolitik i boken *Konsten att hävda en uppfattning* (Stockholm: Santérus förlag, 2007).

De rättsfall som diskuteras i texten (*Viking*, C-438/05, *Laval* C-341/05 och *Rüffert* C-346/06), återfinns på EG-domstolens hemsida, <http://curia.europa.eu>. En grundlig genomgång av debatten om den fria rörligheten av tjänster och rätten till fackliga stridsåtgärder ges i Karl-Göran Algotssons *Grundläggande rättigheter eller handelshinder? Den svenska debatten om EU, föreningsfriheten och rätten till fackliga*

stridsåtgärder (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2008). Bland annat diskuteras Vaxholmsfallet i denna volym, vilket även juristen Ronnie Eklund gör i uppsatsen ”Fri rörlighet av tjänster och skyddet av arbetstagare” i *Europaperspektiv 2006* (Stockholm: Santérus). Jag vill också tillråda läsning av den tyske statvetaren Martin Höpner, ”Ett socialt Europa kommer inte att existera” (*Focus on Germany and Europe*, 2008/3, Stockholm: Friedrich-Ebert-Stiftung). Notre Europé har därtill publicerat en läsvärd debatt om de viktiga rättsfall som diskuteras i kapitlet, se ”Economic Freedoms Versus Fundamental Social Rights – Where Does the Balance lie?” på http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/FlyerECJ-en_01.pdf.

Avslutningsvis, det ”tillåtande konsensus” som omtalas i kapitlets inledning myntades av Leon Lindberg och Stuart Scheingold på 1970-talet i *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1970).

Strävan till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

av Maria Strömvik

Detta kapitel handlar om hur långt EU har kommit i sitt strävande mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Denna fråga har dock inget entydigt svar. Det finns helt enkelt ingen riktigt lämplig måttstock. Det unika system som EU-länderna byggt upp på detta område, där de både fortsätter att agera som nationalstater och som en union, saknar motstycke i historien och det är därför svårt att hitta lämpliga jämförelseobjekt. Den mest konkreta måttstocken vi har är därför att jämföra unionen med sig själv, över tid. En sådan jämförelse visar om inte annat att en hel del har hänt de senaste decennierna, oavsett om man pessimistiskt anser att glaset fortfarande är halvtomt eller om man förvånat konstaterar att det redan är halvfullt. En snabb tillbakablick, till en kall decemberdag för snart trettio år sedan, kan få fungera som inledande exempel.

Då, i slutet av december 1979, tågade sovjetiska trupper in i Afghanistan. För länderna i Europa var det en oroväckande signal att Sovjetunionen fortfarande inte tvekade att använda militärt våld för att uppnå sina mål i andra länder. En avspänning i det delade Europa såg plötsligt allt mer avlägsen ut. Trots detta, och trots att EG-länderna vid denna tidpunkt hade samarbetat i nästan tio år på det utrikespolitiska området, kunde de inte enas om några snabba gemensamma ställningstaganden. Det irländska (och sedan italienska) ordförandeskapet försökte inte ens att blixtsammankalla EG-ländernas utrikesministrar för att arbeta fram en gemensam reaktion. Ministrarna tvivlade på att det fanns speciellt mycket de gemensamt kunde åstadkomma, och var dessutom ovilliga att överge sin ledighet

under julhelgen. Det tog hela tre veckor innan de nio medlemsländerna kom fram till ett gemensamt diplomatiskt uttalande som fördömde Sovjets agerande.

I augusti 2008, däremot, gick det fortare att komma fram till en gemensam EU-linje när ryska trupper tågade in i Georgien. Ett gemensamt uttalande från de nu tjugosju EU-medlemmarna kom redan samma dag som Ryssland officiellt meddelade att landet kunde komma att sända militär förstärkning till Sydossetien. Några dagar senare höll EU:s utrikesministrar ett extrainkallat rådsmöte, och när ryska trupper inte stannade i Sydossetien utan fortsatte längre in i Georgien hade EU redan utarbetat ett förslag till fredsplan och det franska ordförandeskapet satt på ett flygplan på väg till Moskva och Tbilisi för att försöka få till stånd ett fredsavtal. Dessutom hade EU-länderna redan signalerat en beredskap att sända en neutral EU-observatörsstyrka till området för att underlätta implementeringen av fredsavtalet. Detta trots att händelserna denna gång utspelade sig mitt under de flesta ministrars sommarssemester, och trots att antalet medlemsstater hade tredubblats jämfört med för 30 år sedan.

I ett historiskt perspektiv kan därför de senaste årens utveckling av EU:s gemensamma utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik utan tvekan beskrivas som ganska dramatisk. Det finns idag ingen annan grupp av länder i världen som ens kommer i närheten av det täta utrikespolitiska samarbete som EU-länderna har utvecklat. Trots detta framställs EU ofta som en svag och splittrad utrikespolitisk aktör, som bleknar i den ständigt återkommande – men ganska orättvisa – jämförelsen med USA. I viss mån är båda bilderna också korrekta och den ena utesluter inte den andra. I brist på svar på frågan om hur långt EU har kommit på vägen mot en gemensam utrikespolitik är det därför istället om dessa två bilder detta kapitel ska handla.

En postnationell global aktör

Det utrikespolitiska system som EU-länderna hittills har byggt upp är ingen liten bedrift i ett historiskt och internationellt perspektiv. Länder som mer eller mindre regelbundet under århundraden startade krig mot varandra, och som i hög grad burit ansvaret för två världskrig, har nu både förmått skapa en stabil fred mellan sig själva och ett system för att gemensamt söka påverka sin omvärld i en mer fredlig riktning.

Den europeiska integrationsprocessen som startade efter andra världskriget har inneburit att geografiska gränsers betydelse gradvis har minskat mellan medlemsstaterna. Detta har sannolikt varit en grundförutsättning för att EU-länderna under de senaste decennierna också gång på gång förmått flytta – eller kanske snarare förändra – den politiska gränsen för vad som varit möjligt att gemensamt genomföra gentemot resten av världen. Att använda unionens ekonomiska tyngd för säkerhetspolitiska syften i andra delar av världen, eller att sända ut uniformerad och beväpnad personal för fredsfrämjande uppdrag i unionens namn, var fortfarande otänkbart när integrationsprojektet startade på 1950-talet, men är idag vardagsmat för EU-medlemmarna. Att stora länder som till exempel Frankrike låter sig representeras i många internationella säkerhetspolitiska sammanhang av små länder som Slovenien är också numera dagligen förekommande, men hade varit otänkbart när Romfördraget signerades. Uppbyggnaden av detta system har dels krävt att EU-länderna arbetat fram gemensamma ambitioner och målsättningar, dels att de har skapat nya gemensamma instrument och institutioner för att kunna genomföra politiken.

De ambitioner och målsättningar som EU-länderna uttalat för den gemensamma utrikespolitiken saknar motstycke i resten av världen. Trots att utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik hör till kärnan av själva suveränitetsbegreppet, har EU-medlemmarna i unionsfördraget (artiklarna 11 och 17) enats om att ”unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken”, inklusive ”den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik”. Det finns alltså inga egentliga restriktioner för vilka frågor som kan vara

föremål för gemensamt agerande, utan politiken kan innefatta alla frågor som EU-länderna är överens om. Det är också i praktiken få utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som inte på ett eller annat sätt behandlas i EU-kretsen idag.

Däremot har medlemsstaterna inte uttalat något formellt krav att komma överens, även om det ofta finns ett starkt politiskt tryck att försöka enas i säkerhetspolitiska frågor. Att EU-länderna uttalat dessa målsättningar för samarbetet betyder därför inte att de är förpliktade att agera gemensamt. De mellanstatliga bestämmelserna i fördraget har sina tydliga begränsningar; det finns inte någon annan än medlemsstaterna själva som definierar hur reglerna skall tolkas, och om inte alla är överens blir det inget beslut. Det finns inte heller några formella möjligheter att bestraffa medlemsstater som inte lever upp till ambitionen. Reglerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste helt enkelt läsas just som ambitioner som staterna försöker efterleva i möjligaste mån, snarare än som strikt tvingande lagar. Med detta i åtanke är det desto mer intressant att det knappast finns någon större internationell händelse idag som inte blir föremål för någon form av gemensamt EU-agerande, även om det många gånger endast handlar om en gemensam deklaration.

Länge saknades däremot en uttalad och gemensam syn på vilka värden och vilka intressen som skulle ligga bakom den eventuella gemensamma politiken, och vad som utgjorde "unionens säkerhet". Dessa frågor förtydligades dock något år 2003, när medlemsstaterna också enades om en gemensam säkerhetsstrategi. I den europeiska säkerhetsstrategin konstateras att det främsta hotet mot EU-länderna idag inte är ett regelrätt militärt anfall. Istället drogs de så kallade "nya hoten" fram som EU främsta prioriteringar, såsom att bekämpa terrorism, hindra spridning av massförstörelsevapen, förebygga och hantera konflikter och stater i upplösning, samt att förhindra organiserad brottslighet. Strategin uttryckte också en i geografisk bemärkelse bred syn på vad som är "europeisk säkerhet", genom att påpeka att geografiskt avlägsna hot kan vara lika allvarliga för Europas säkerhet som de mera näraliggande hoten, och att unionen därför måste tänka och agera globalt. Den understryker även tydligt vissa gemensamma normer, som till exempel att det "bästa skyddet för vår säkerhet är

en värld med välstyrda demokratiska stater”, och konstaterar att det ”bästa sättet för att stärka den internationella ordningen är att sprida normer för goda styrelseformer, stödja sociala och politiska reformer, ta itu med korruption och maktmissbruk, etablera rättsstatsprincipen och skydda mänskliga rättigheter.”

I takt med utvecklingen av dessa ambitioner och målsättningar har unionen också gradvis skapat en hel arsenal av politiska, ekonomiska och finansiella *gemensamma verktyg* eller instrument för att kunna påverka utvecklingen i oroliga områden i världen. EU-medlemmarna enas numera nästan dagligen om gemensamma uttalanden i utrikespolitiska frågor, och visar genom dessa hur långt länderna är överens i respektive fråga. EU-länderna samarbetar också tätt i de flesta internationella organisationer, såsom Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) och Förenta Nationernas generalförsamling, där det ofta är ordförandelandet som talar för hela EU-gruppens räkning. EU har också inlett olika former av löpande politiska dialoger med andra länder och grupper av länder, som regelbundet speglar den EU-gemensamma synen i en bred uppsättning av utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Unionen använder numera också regelbundet sin ekonomiska tyngd, antingen som morot eller käpp, i sina säkerhetspolitiska relationer med många länder, både i form av handels- och biståndspolitik. Unionen deltar också i allt högre grad med personal i fredsförhandlingar och liknande processer, till exempel i den så kallade ”kvartetten” för Mellanöstern, och utser ibland särskilda representanter som i mångt och mycket fungerar som ”EU-ambassadörer” i vissa konfliktområden. Dessutom har unionen numera även möjligheten att genomföra olika typer av fredsfrämjande operationer, med civil och/eller militär personal, till exempel i områden där en neutral tredje part är efterfrågad eller där FN:s säkerhetsråd vill förhindra att en konflikt ska förvärras.

Sammantaget är dessa olika instrument på många sätt jämförbara endast med de som är tillgängliga för mycket stora stater, och går långt utöver vad en ”typisk” internationell organisation som FN eller Nato kan åstadkomma. EU har helt enkelt möjligheten att skraddarsy sin politik gentemot potentiella eller pågående konflikter på ett i det närmaste unikt sätt, genom att använda sig av olika kombinationer av

dessa instrument. Denna potential förblir däremot i praktiken outnyttjad i många situationer, eftersom den endast blir reell om och när alla medlemmar är överens om att använda den.

EU-länderna har även skapat nya *gemensamma institutioner* och ett beslutssystem som åtminstone delvis ser ganska annorlunda ut än inom andra politikområden i EU. Till skillnad från det överstatliga beslutsfattandet i de flesta EU-interna frågor, är det endast medlemsländerna – i form av rådet och med enhällighet som beslutsregel – som fattar de utrikes- och säkerhetspolitiska besluten. I detta syfte träffas utrikesministrarna numera minst var fjärde vecka för att klubba sådana beslut. I takt med att innehållet i unionens utrikespolitik breddats och fördjupats, och allt oftare kräver beslut med mycket korta tidsmarginaler, har länderna även utarbetat alternativa rutiner för att kunna fatta beslut även när rådet inte sammanträder. Dels har en ny och inflytelserik kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) skapats, som består av särskilda ambassadörer från alla medlemsstater och där i stort sett alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor behandlas. När ambassadörerna i KUSP är överens, kan frågan formellt beslutas av vilken rådskonstellation som helst om det behövs ett snabbt rådsbeslut. Dels kan ordförandeskapet i många frågor föreslå att beslut fattas genom så kallad tyst procedur. Då cirkulerar ordförandeskapet ett förslag på gemensam text, och anger en tidsgräns (till exempel några timmar om det är mycket bråttom) för andra länder att inkomma med eventuella synpunkter. Om länderna inte haft några invändningar under den givna tidsfristen, betraktar ordförandeskapet beslutet som taget.

Inom ramen för rådssystemet har länderna också skapat ett helt nätverk av underenheter som på olika sätt förbereder och stödjer KUSP- och rådsmötena. Det handlar både om kommittéer och arbetsgrupper där alla medlemmar (samt kommissionen) är representerade och om ett brett organisatoriskt stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken från rådssekretariatet, inklusive en gemensam under rättelstjänst. Dessutom finns det sedan 1999 en särskild post som "hög representant", som många gånger fungerar som en utrikespolitisk talesman för unionen och som i sin kapacitet av generalsekreterare för rådets generalsekretariat också har en förhållandevis stor egen

organisation. Till detta skall läggas att unionen regelbundet interagerar med tredje land, det vill säga länder som inte är EU-medlemmar, på samma sätt som traditionella stater kommunicerar med varandra, ofta genom den så kallade trojkan som består av det roterande ordförandeskapet i rådet, kommissionen, och den höge representanten. Precis som i diplomatiska relationer mellan stater kan trojkan möta tredje land på olika nivåer, allt från stats- och regeringschefsnivå ner till tjänstemannanivå.

I stort sett alla större (och även många mindre) internationella frågor stöts och blöts därför så gott som dagligen inom EU-systemet. Frågor cirkuleras dygnet runt genom det så kallade *coreu-systemet* som binder samman medlemmarnas utrikesdepartement (minst 5 000 meddelanden per år), en stor mängd frågor diskuteras ofta flera gånger varje dag i GUSP-arbetsgrupper och kommittéer, personal från EU-ländernas ambassader runt om i världen träffas flera gånger i veckan för gemensamma diskussioner, och EU-länderna har ”för-möten” inför varje möte i internationella organisationer som FN och OSSE. Detta innebär bland annat att EU-länderna har ett konstant informationsflöde om varandras ställningstaganden och vet i stort sett allt om varandras utrikespolitik, och att även när inga överenskommelser kan förhandlas fram så vet länderna ändå exakt var de har varandra.

Sammantaget visar denna bild en europeisk grupp av nationalstater som har skapat en mycket ovanlig situation. De 27 länderna kan idag över huvud taget inte föreställa sig ett krig mellan varandra, och saknar helt försvarsplanering som bygger på en eventualitet där en EU-medlem skulle bli utsatt för ett militärt anfall från en annan medlem. Dessutom spenderar de dagligen tid och resurser på att gemensamt försöka påverka sin omvärld i en fredligare riktning, till och med i väldig avlägsna delar av världen. Denna utveckling inom EU har delvis förstärkts ytterligare de senaste åren, som en intressant sidoeffekt av att unionen börjat sända ut personal i fredsfrämjande operationer.

Nytillskottet: De fredsfrämjande operationerna

Det tillstånd av djup och stabil fred som EU-länderna åtnjuter sig emellan återfinns inte på många ställen i övriga världen. Inte ens inom Nato återfinns denna situation, och även i unionens närområde ritas kartor fortfarande om med våld. Efter lärdomarna från Kosovo-kriget enades EU-länderna om att det var dags för unionen att även kunna erbjuda fredsfrämjande operationer i framtiden. Kosovokrigen hade visat att utan sådana möjligheter hade EU-länderna endast marginella utsikter att påverka vissa situationer, särskilt om USA hade en avvikande uppfattning om hur konflikter borde lösas.

Sedan januari 2003, när EU-länderna för första gången sände ut uniformerad personal i unionens namn, har denna del av utrikes- och säkerhetspolitiken kommit att bli en mycket viktig del av unionens bredare fredsfrämjande arbete. Den har till och med fått en egen akronym; den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP). Under dessa sex år har unionen initierat, och i vissa fall redan avslutat, drygt tjugo civila och militära operationer, på tre kontinenter. Idag pågår ett dussintal sådana EU-operationer som, för att illustrera omfattningen, kan jämföras med FN:s femton pågående motsvarigheter.

Operationerna har varit av mycket varierande karaktär, och sträcker sig från små civila operationer för rättsstatsuppbyggnad (till exempel i Georgien 2004–2005), över polissioner (till exempel i Afghanistan och Bosnien) och gränsövervakningsstöd (till exempel i Moldavien och Gaza), till traditionella fredsbevarande insatser (till exempel Makedonien och Bosnien) och även fredsframtvängande operationer (till exempel Demokratiska Republiken Kongo). Andra typer av operationer har innefattat stöd till säkerhetssektorreformer (till exempel i Guinea-Bissau) eller stöd till operationer som leds av andra organisationer (till exempel i Darfur). Även insatser som primärt syftat till att övervaka genomförande av fredsavtal (till exempel i Aceh i Indonesien) har utförts av EU. En uppgiftsmässigt ovanligt omfattande operation är unionens övertagande av FN:s ansvarsområdet i Kosovo, vilket också kommer att bli unionens personellt största civila operation hittills.

I de flesta EU-operationer har dessutom ofta flera länder som inte är EU-medlemmar bidragit med personal, vilket visar på ett stort intresse för denna del av verksamheten även från andra länder. Det handlar inte bara om näraliggande länder som till exempel Norge, Schweiz, Albanien och Turkiet, utan även om länder som Kanada och USA, Nya Zeeland, Sydafrika, Angola, Malaysia, Singapore, Argentina och Chile, för att bara nämna några av de många länder som visat sig redo att sända ut sina egna medborgare för att med EU-hattar på huvudet bidra till fredsarbetet i olika konfliktområden runt om i världen.

Denna snabba utveckling hade få räknat med för bara några år sedan. En del av förklaringen ligger förmodligen i det faktum att arbetet skett inom ramen för mycket få politiska och strategiska ramar. Unionsfördraget och de Europeiska rådsslutsatser som sätter ramarna för samarbetet innehåller inga angivelser om var, hur och när unionen ska agera, utan endast hur besluten skall fattas. Det har därmed funnits stort utrymme att löpande fylla dessa ramar med det innehåll som medlemsländerna vid varje givet tillfälle varit beredda att enas om. Utvecklingen har, med andra ord, inte följt någon på förhand given och detaljerad plan, utan den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken har hittills i hög grad blivit vad medlemsstaterna i varje given situation valt att göra av den.

Att EU, på bara några få år, har växt till en av det internationella samfundets mer aktiva deltagare, har också fått en del oväntade konsekvenser. En av lärdomarna har varit att operationerna ibland "tvingat" EU-länderna att närma sig varandra även i bredare politiska frågor som rör dessa konfliktområden. Med utsändande av gemensam civil och militär personal i farliga områden följer ansvar, och det verkar som om EU-medlemmarna åtminstone ibland blivit mer kompromissvilliga när de väl haft gemensamma styrkor eller poliser i ett område. På så sätt har unionens fredsfrämjande operationer delvis bidragit "bakvägen" till en bredare politisk samsyn mellan EU-länderna.

En annan konsekvens av utvecklingen har varit den helt nya förväntan som EU-länderna nu byggt upp, både internt och utanför unionen, att EU aktivt ska kunna bidra till fred och utveckling i andra

delar av världen. Denna förväntan – särskilt från externa aktörer som till exempel FN – är betydligt större idag än vad unionen kan leva upp till, och bidrar påtagligt till att tydliggöra unionens många problem och brister på detta område. För om den mycket snabba utvecklingen de senaste åren är dramatisk i ett historiskt perspektiv, har den samtidigt allt tydligare visat vilka som är unionens största problem på det utrikespolitiska området.

Vem formulerar visionerna?

I takt med att unionens gemensamma utrikespolitik växt, både kvantitativt och kvalitativt, har också EU:s behov av att ”tänka strategiskt” ökat. Var är det viktigast att unionen ökar sina ansträngningar? Borde vissa frågor prioriteras över andra? Vilka utrikes- och säkerhetspolitiska instrument är mest lämpade att kombineras i olika typer av konflikter? Motsvarande frågor på det EU-interna området behandlas dagligen av den institution som utsetts att agera just för det gemensamma intresset, det vill säga EU-kommissionen, men på det utrikespolitiska området finns ingen formell motsvarighet. Här är det endast medlemsstaterna som formellt står för dessa överväganden, vilket naturligtvis ibland kan resultera i 27 olika ståndpunkter. Oftare, däremot, resulterar det knappt i några ståndpunkter alls kring denna typ av bredare strategiska visioner för EU. Sådana breda frågor diskuteras sällan i EU-kretsen, och därmed verkar de flesta regeringar ovilliga att – åtminstone officiellt men förmodligen också internt – utarbeta och uttrycka sina breda visioner på detta område.

Detta betyder inte nödvändigtvis att alla EU-medlemmar saknar sådana visioner, och när medlemmarna dagligen tar ställning till specifika utrikespolitiska frågor märks det ofta vilka länder som – förutom ställningstagande i sakfrågan – även väger in en mer övergripande syn på i vilken riktning unionens samlade utrikespolitik borde utvecklas. Dessa få länder har även betydligt större möjligheter att föreslå nya initiativ inom utrikespolitiken, eftersom övriga oftast nöjer sig med att reagera på nya förslag. Även om alla medlemmar har en röst var på papperet, innebär detta att de få regeringar som vet hur de vill

att EU:s utrikespolitik ska utvecklas i framtiden i praktiken också blir de som i hög grad kan påverka den. Därmed blir också den samlade gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ett politikområde som inte primärt styrs av breda överenskomna strategiska visioner och prioriteringar, utan som i ovanligt hög grad kontinuerligt formas och omformas av några få aktiva medlemsländer genom det dagliga arbetet.

Dessutom har avsaknaden av en formell institutionell aktör som driver det gemensamma intresset inom EU:s utrikespolitik lett till att rådssekretariatet har kunnat fylla en del av detta vakuum och påtagligt öka sitt informella inflytande över processen. Det förefaller ofta idag i praktiken vara rådssekretariatet som – genom ordförandelandet – regelbundet föreslår nya utrikes- och säkerhetspolitiska initiativ för EU, och som dessutom fungerar lite som en ”grindvakt” för medlemmarnas egna initiativ. Ofta kan rådssekretariatet, genom sin centrala och starka informella ställning både avföra initiativ från dagordningen eller plocka upp dem högst på densamma genom informella signaler och kontakter med enskilda medlemsländer. Ibland vet därför inte alla medlemsstater ens med säkerhet varifrån ett initiativ kommer, eftersom det i praktiken presenteras som ordförandeskapets förslag men lika väl egentligen kan komma från ett annat medlemsland eller från rådssekretariatet. Eftersom det dessutom ofta är mycket brådsakande med beslut i dessa frågor, finns inte alltid heller tid att utreda saken närmare. Då blir det åter igen de länder som har tydliga egna visioner om vart EU:s utrikespolitik borde vara på väg som har lättast att regera och komma med synpunkter i förhandlingarna. Övriga blir lämnade med valet att antingen säga ja utan någon större entusiasm eller förståelse för frågan, eller att försöka stoppa processen. Det senare alternativet är dock något som de flesta medlemmar drar sig för i det längsta, eftersom det har ett politiskt pris.

Ett belysande exempel på hur dessa problem bidrar till att skapa gemensamma ”prejudikat” (i brist på bättre ord) och forma de breda dragen i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom till synes individuella beslut vid enskilda tillfällen, är utvecklingen av den geografiska spridningen och räckvidden av unionens fredsfrämjande operationer. När de första operationerna påbörjades hade det

länge varit naturligt för unionen att kommentera och agera med olika typer av politiska, diplomatiska, finansiella och ekonomiska medel i utrikes- och säkerhetspolitiska situationer *oavsett var i världen de uppkom*. När EU-länderna år 1999 började planera även för att kunna sända ut personal i fredsfrämjande operationer sades det däremot inte speciellt mycket om var i världen dessa kunde tänkas sättas in. Borde operationerna i princip kunna genomföras varhelst i världen de skulle behövas, eller borde de primärt vara avsedda för unionens närområde? Har unionen globala säkerhetspolitiska intressen som i individuella situationer skulle kunna föranleda fredsfrämjande operationer även mycket långt bort från unionens egna gränser?

Dessa frågor hade från början inte något gemensamt överenskommet svar, och fortfarande saknas EU-gemensamma dokument där medlemsländerna är överens i denna fråga. Vissa medlemmar tar fasta på den europeiska säkerhetsstrategins konstaterande att ”i en era av globalisering kan avlägsna hot vara lika oroväckande som hot på nära håll.” Därmed borde unionen, enligt dessa länder, inte principiellt begränsa operationernas teoretiska räckvidd utan i allmänhet se på EU-ledda operationer på samma sätt som FN:s motsvarighet; de kan behövas dels därför att de kan bidra till att minska ett direkt säkerhetspolitiskt hot, oavsett var det uppkommer, dels för att de på ett mer allmänt plan solidariskt bidrar till att göra omvärlden mer säker och därmed indirekt bidrar till ökad nationell och europeisk säkerhet. De borde således, förutsatt att unionen har kapacitet vid det givna tillfället, kunna genomföras ”varhelst de behövs” enligt dessa länder. Andra medlemsstater antydde däremot, särskilt i början, snarare en uppfattning att utsändande av uniformerad och beväpnad EU-personal primärt borde ske endast till geografiskt näraliggande områden.

Oavsett synsätt fanns det i praktiken förmodligen inget medlemsland som vid årsskiftet 2002-2003 trodde att frågan skulle ställas på sin spets de närmaste åren. Alla levde i tron att det skulle dröja länge innan unionen var redo att planera för fredsfrämjande operationer någon annanstans än på Balkan, och därför såg få ett behov av att utarbeta en gemensam syn i denna fråga. Förmodligen var det just därför utvecklingen kunde gå så fort när bollen väl hade satts i rull-

ning bara några månader senare. Trots många medlemsstaters stora tveksamhet, och inledningsvis till och med direkta motstånd, tog det bara några dagar från första idé tills unionen aktivt i maj 2003 påbörjade planeringen för en fredsframtvingande operation i Demokratiska Republiken Kongo. Efter endast ett par veckor fanns EU-styrkan på plats i staden Bunia i nordöstra Kongo. De följande åren togs flera liknande beslut om nya operationer, ibland mycket snabbt, i områden där få medlemmar tidigare hade kunnat föreställa sig civila eller militära operationer i EU:s namn. En polismission på de palestinska territorierna, en övervakningsmission i Aceh i Indonesien, och en polismission i Afghanistan hör alla till sådana operationer som ingen år 2002 hade trott att unionens medlemmar skulle kunna enas kring (eller ens komma på att diskutera i EU-kretsen). Utan någon övergripande politisk styrning, utan en gemensamt överenskommen plan, expanderade EU-länderna därmed under bara några få år förväntningarna på unionen som aktivt bidragande aktör i det *globala* fredsfrämjande arbetet.

För de medlemsländer, och även internationella organisationer såsom FN, som har sett positivt på denna utveckling har därför avsaknaden av utrikespolitiska visioner för EU inte nödvändigtvis varit negativt. Den snabba utvecklingen har i viss mån kunnat ske just på grund av detta. Men, om man jämför unionens genomförda insatser med sådana som skulle kunnat vara viktiga men aldrig blev av, ser man att bristen på övergripande strategiskt tänkande på EU-nivå blir allt tydligare och ett allt större problem. Hur motiverar man, bara för att ta ett exempel, att EU-länderna i unionens namn väljer att lägga gemensamma resurser på en anti-piratoperation utanför Somalias kust, medan EU-länderna inte förmådde diskutera en gemensam EU-styrka för att förstärka FN:s operation i Libanon? Eller att en betydligt större andel av operationerna har genomförts i Afrika söder om Sahara än i hela Mellanöstern? Det är uppenbart att dessa beslut ofta tas helt utan relation till varandra just därför att det fortfarande i hög grad saknas ett övergripande strategiskt tänkande.

Vem vill stå för resurserna?

Ett annat olöst problem, som blivit allt mer tydligt i takt med den gemensamma utrikespolitikens expansion, handlar om brist på resurser. Inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området bygger en stor del av verksamheten på *ad hoc*-lösningar som måste hittas och framförhandlas vid varje enskilt tillfälle, snarare än på förhand överenskomna principiella lösningar. Det gäller både finansieringen av delar av verksamheten och tillgången till personella och materiella resurser.

Tilldelningen av budgetmedel för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är minimal. Den utgör endast ett par procent av unionens budgetområde för "EU som global aktör", som i sin tur utgör endast cirka 5 procent av EU:s samlade budget. Ett annat sätt att uttrycka det är att budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utgör cirka 1,5 promille av unionens samlade utgifter. Detta ska till exempel täcka unionens politik för nedrustning och icke-spridning, unionens särskilda representanter och deras kontor i olika konfliktområden, unionens konfliktförebyggande arbete samt finansiera delar av EU:s polisiära och civila fredsfrämjande operationer. Denna sistnämnda verksamhet är av naturliga skäl en av de mest kostnadskrävande åtgärderna inom utrikespolitiken. Hur stort detta problem är illustreras med all tydlighet när endast kostnaden för EU:s mission i Kosovo, efter övertagandet av FN:s uppgifter, årligen kommer att motsvara hela GUSP-budgeten.

GUSP-budgeten täcker, med andra ord, bara en bråkdel av kostnaderna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Istället har medlemsländerna utarbetat två olika kompletterande finansieringslösningar, en för civila och en för militära operationer. De förstnämnda finansieras ofta genom att "gemensamma kostnader" tas från GUSP-budgeten (så länge det finns medel kvar) medan personalkostnaderna bärs individuellt av varje stat som bidrar med personal. Uppkommer en säkerhetspolitisk kris i slutet av året, då GUSP-budgeten riskerar att börja sina, blir de medlemmar som gärna vill se att EU agerar ofta tvungna att bidra även genom att tillskjuta extra medel. Alternativet blir att gå med tiggarmössan till kommissionen och be

om bidrag, eftersom kommissionen ansvarar för de resterande 95 procenten av medlen för "EU som global aktör".

De militära operationerna, som enligt unionsfördraget inte får finansieras över EU-budgeten, bekostas numera också genom en tudelad lösning. De gemensamma kostnaderna bärs gemensamt av alla medlemmar (utom Danmark) enligt en BNI-nyckel, det vill säga i enlighet med ländernas ekonomiska storlek, medan respektive bidragande medlemsstat själv står för kostnaderna för sin utsända personal och utrustning. Detta system medför av naturliga skäl en broms på många diskussioner om nya insatser, eftersom finansieringsfrågan alltid infinner sig som ett av de största hindren när nya utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder diskuteras. Vid varje tillfälle måste alla regeringar på hemmaplan övertyga sina finansdepartement att skjuta till nya och oftast oförutsedda medel, vilket inte är någon lätt uppgift och vilket ofta misslyckas. Sannolikt tvekar många medlemmar att ens föreslå nya gemensamma åtgärder, eftersom de inte har några färdiga förslag på hur insatserna skulle kunna finansieras.

Det är dock inte bara pengar som måste vaskas fram vid varje enskilt tillfälle. Civil och militär personal måste också, på frivillig basis, erbjudas av medlemsstaterna i samband med varje ny operation som övervägs. Även detta visar sig ofta vara ett stort problem, dels på grund av kostnaderna, dels för att de flesta medlemsstater har brist på sådan personal och utrustning som behövs. Fortfarande är många EU-medlemmars försvarsmakter primärt anpassade för ett nationellt territorialförsvar, och endast en liten andel av de militära styrkorna kan sändas ut i fredsfrämjande uppdrag. I många medlemsländer är också de internationellt gångbara styrkorna redan ute i uppdrag för till exempel Nato eller FN. Ofta är det dessutom annan utrustning och teknik som behövs i internationella operationer jämfört med den specifika nationella miljön, och sådana materiella resurser är också en bristvara i många medlemsländer. Om till exempel FN ber EU om snabb militär hjälp i en viss konflikt, är det idag inte självklart att EU-medlemmarna kan ställa upp även om de ekonomiskt skulle kunna hitta nödvändiga medel. Problemet är likartat, men möjligen ännu större, på det civila området. En medlemsstat som vill bidra med civil personal, inklusive poliser, måste förutom att identifiera kvalifice-

rade personer också omedelbart ersätta dem i det nationella systemet, eftersom dessa personalgrupper utför en annan typ av arbete än militären i den nationella miljön. För att uttrycka det lite förenklat: 200 militärer som sänds utomlands i tjänst under ett år behöver inte ersättas med 200 vikarier på hemmaplan, medan 20 poliser omedelbart behöver ersättare om de ska ut i internationell tjänst. Därmed har olika myndigheter olika stort intresse av att bidra med personal, och denna förhandlingsfråga på nationell nivå – gånger 27 medlemsstater – tar tid och energi varje gång EU ska planera en ny operation. Eftersom alla bidrag till EU:s operationer är frivilliga, och beslutas om på nationell nivå vid varje enskilt tillfälle, är det inte förvånande att förhandlingarna om nationella bidrag till EU-operationerna ibland uppfattas som orimligt långdragna.

Sammantaget innebär detta inte sällan att de resulterande EU-åtgärderna i ovanligt hög grad anpassas efter resurserna snarare än efter behoven. Unionens politik blir inte nödvändigtvis den som medlemmarna egentligen är överens vore den mest lämpade, utan istället den som motsvarar de resurser unionen kan samla ihop vid varje givet tillfälle. Så är det naturligtvis ytterst med all politik, oavsett om besluten ska fattas i kommuner, stater eller i internationella sammanhang, men i brist på övergripande visioner och strategier blir problemet mer påtagligt än normalt för unionens utrikes- och säkerhetspolitik.

Slaget om "Rue de la Loi" och liknande frågor

Expansionen av unionens utrikespolitik har också inneburit att det har utvecklats en allt mer påtaglig spänning mellan rådet och kommissionen. Den växande gråzon med arbetsområden som ämnesmässigt överlappar varandra gör helt enkelt att den fördragsfästa uppdelningen av arbetsuppgifter mellan rådet och kommissionen i allt högre grad riskerar att försvaga den samlade politiken.

Det finns särskilt ett frågekomplex där problemen med uppdelningen av EU:s politikområden i tre pelare blir allt tydligare. Det

handlar om sådana politiska åtgärder som befinner sig i det ganska breda och mycket svårdefinierade gränslandet mellan säkerhetspolitik och biståndspolitik. I takt med att utrikespolitiken, som primärt är rådets fögderi, i allt högre grad blir svår att skilja från EU:s övriga externa relationer, som till exempel unionens biståndspolitik som genomförs av kommissionen, har de institutionella kompetenstvisterna också ökat. Ibland utspelas till och med öppna revirstrider mellan rådssekretariatet och kommissionen, där den sistnämnda tydligt sökt öka sin maktposition i relation till rådet under de senaste åren. Periodvis har kompetenstvisterna till och med varit så intensiva att de beskrivits som ett skyttegravs- och lite skämtsamt döpts till ”slaget om *Rue de la Loi*”, det vill säga den gata som går mellan kommissionens och rådets huvudbyggnader i Bryssel.

År 2005 valde kommissionen att gå så långt som att dra rådet inför rätta i EG-domstolen. Detta på grund av ett rådsbeslut om att EU, inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, skulle bidra med hjälp till den afrikanska regionala organisationen ECOWAS arbete för att bekämpa spridning av handeldvapen och lätta vapen i västra Afrika. EG-domstolen har förvisso ingen rätt att döma i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men den har möjlighet att avgöra kompetenstvister mellan å ena sidan Romfördraget och å andra sidan unionsfördraget. Kommissionen hävdade att eftersom biståndspolitik redan tidigare hade innefattat liknande frågor borde rådet inte kunna besluta att genomföra sådana åtgärder som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommissionen ville att domstolen skulle ogiltigförklara rådets beslut. Flera individuella medlemsstater, däribland Sverige, valde att i domstolen stödja rådets rätt att besluta om denna typ av frågor, medan EU-parlamentet aktivt gick in och stödde kommissionen. EG-domstolen dömde i maj 2008 till kommissionens fördel (C-91/05, Kommissionen mot rådet), med den ungefärliga motiveringen att om Romfördraget och unionsfördraget tilldelar samma kompetensområde till olika institutioner, är det Romfördraget som gäller. Detta var första gången någonsin som EG-domstolen dömde i ett fall som berörde den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och det är ännu för tidigt att bedöma vilka de mer långsiktiga

effekterna blir, särskilt vad gäller kommissionens ökade maktanspråk på detta område. I allmänhet visade dock ECOWAS-fallet att det kontinuerligt finns starka intressen hos både kommissionen och parlamentet som vill se en ökad roll för dessa två institutioner inom utrikes- och säkerhetspolitiken, trots att fördragen begränsar deras roll på detta område.

Intressant nog har även dessa två institutioners reella möjligheter att vinna mark i denna revirstrid ökat markant just med anledning av unionens allt högre profil i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. När rådet allt oftare talar om behovet av EU som en stark och effektiv säkerhetspolitisk aktör, och allt oftare också visar att unionen är beredd att försöka bidra till fredsarbete i andra delar av världen, ökar omvärldens förväntningar och intresse för unionen. Dessa ökade ambitioner förpliktar därmed också i viss mån. När sedan medlemsstaternas regeringar inte kan komma överens om en tydlig och effektiv politik i individuella frågor lämnar rådet ett maktvakuum som står öppet för andra att fylla, och kommissionen och parlamentet är ofta snabbt framme. Särskilt under de senare åren är tendensen tydlig att båda på sina respektive sätt har utnyttjat situationer där rådet inte förmått agera speciellt aktivt eller helt enkelt inte agerat alls på grund av för litet intresse från medlemsstaternas regeringar att komma överens. Kommissionens snabbt framförhandlade roll i unionens fredsfrämjande operation i Moldavien, och kommissionens ursprungliga etablerande av en polismission i Kinshasa (som Kommissionen sedan blev tvungen att överlämna till rådet), utgör ett par sådana exempel. På liknande sätt har parlamentet kunna plocka upp utrikespolitiska frågor som rådet inte förmått hantera på ett effektivt sätt. Till exempel har parlamentets kritiska uttalanden om brist på mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på Kuba fått betydligt större uppmärksamhet än rådets mer anonyma linje, och den politiskt känsliga frågan om CIA:s eventuella hemliga fångläger och transporter av misstänkta terrorister har behandlats av parlamentet på ett helt annat sätt än i rådet.

Därmed visar de senaste årens utveckling att när rådet underlåter att agera får detta synbara institutionella konsekvenser som går rakt emot den fördragsfästa kompetensfördelning som staterna själva

beslutat om. Icke-beslut inom utrikes- och säkerhetspolitiken blir helt enkelt samtidigt ett beslut om att istället lämna ökat utrymme för andra, överstatliga, aktörer. För att också återkoppla till finansieringsfrågan så visar de senaste årens utveckling dessutom att den som håller i plånboken bestämmer. Även i situationer där rådet velat agera, men inte kunnat lösa finansieringen, har kommissionen kunnat utöka sin verksamhet.

Inflytandet över EU:s externa relationer i bred bemärkelse har därmed sannolikt skiftat ganska markant de senaste åren. Sammantaget genomför kommissionen idag, förutom sin traditionella biståndspolitik, i allt högre grad även politik som faller under det säkerhetspolitiska området. De flesta medlemsstater accepterar i det tysta denna utveckling med en ganska pragmatisk motivering; ingen utanför EU förstår ändå skillnaden mellan rådet och kommissionen, och bryr sig inte om vilken EU-institution som genomför politiken. I denna förskjutning ligger dock åtminstone två potentiella problem för unionen. För det första riskerar en allt starkare roll för kommissionen på detta område att leda till minskat intresse och politisk vilja från medlemsstaterna. Så länge utrikes- och säkerhetspolitiken är helt beroende av just denna politiska kompromissvilja i ett stort antal frågor kan därmed utvecklingen i förlängningen leda till en försvagning av den gemensamma politiken, särskilt om vissa medlemsstater istället väljer att arbeta genom bilaterala kanaler och genom andra internationella organ där de uppfattar att de har större inflytande. När kommissionen dessutom mer aktivt och direkt än tidigare engagerar sig i pågående krig och konflikter, mot medlemsstaternas vilja, finner sig frågan om hur rådet skulle agera om något allvarligt skulle inträffa med kommissionens personal ute i fält. Denna fråga har ännu inte behövt aktualiseras i praktiken, men i takt med kommissionens ökade roll är det inte omöjligt att ett sådant läge verkligen skulle visa hur skört och bräckligt det utrikespolitiska systemet är. Hur stort skulle intresset vara bland medlemsstaterna, som har de riktiga diplomatiska, politiska, och militära resurserna, att snabbt komma till kommissionens undsättning om det innebar stora kostnader i en eller annan form?

För det andra kan systemet ur demokratisk synvinkel bli ännu mer

skört än idag. Om unionens säkerhetspolitik i praktiken börjar utformas på ett annat sätt än det som föreskrivs i fördragen är det svårt att säkerställa insyn i processen. Både medlemsstaternas regeringar och nationella parlament arbetar utifrån förutsättningen att det är rådet som beslutar om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor och har skapat nationella rutiner för kontroll och ansvarsutkrävande i enlighet med denna arbetsordning. Om vissa säkerhetspolitiska frågor istället avgörs och genomförs av kommissionen syns de inte på de nationella arenorna på samma sätt som rådsbeslut, och både regeringar och nationella parlament har ofta svårt att i detalj följa dessa frågor. Resultatet riskerar att bli ett mindre transparent system, som också riskerar att ytterligare urholka unionens legitimitet hos medborgarna.

Det finns två helt olika vägar för medlemsstaterna att avvärja dessa potentiella problem. Det ena vore att ge kommissionen en starkare fördragsfäst roll inom utrikes- och säkerhetspolitiken, så att det klargörs tydligt att kommissionen har ett ansvar inom dessa frågor. I Lissabonfördraget fångades denna möjlighet dock inte upp av medlemsstaterna i någon högre grad. Därför återstår endast den andra vägen för EU-ländernas regeringar ur denna situation; att ta ett större ansvar för unionens globala säkerhetspolitiska roll än vad som görs idag. Utsikterna på kort sikt för att detta ska ske är väl däremot ganska magra, inte minst mot den bakgrund som beskrivits ovan.

Framtiden i ljuset av historien

Avslutningsvis är det frestande att resonera kring vad som ändå skulle kunna tänkas påverka EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik inom en överskådlig tid. Även denna fråga är förvisso omöjlig att svara på med säkerhet men, som konstaterades inledningsvis, jämförelser över tid kan indikera en hel del. Om man blickar bakåt och frågar sig hur olika händelser har påverkat EU:s utrikespolitik vid tidigare tillfällen kan man också – i bästa fall – få en indikation på hur liknande händelser framöver kan antas influera samarbetet och politiken.

En sådan fråga är hur Lissabonfördragets nya regler för utrikes- och säkerhetspolitiken kan komma att påverka unionens utrikespolitik om och när fördraget träder ikraft. Om man ska döma av tidigare fördragsförändringar bör man inte förvänta sig några särskilt uppseendeväckande effekter på politikens innehåll. Lissabonfördraget innehåller endast en mycket marginell förändring i den mest betydelsefulla frågan, den om vem som fattar besluten om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Precis som idag kommer huvudregeln vara att alla medlemsstaters regeringar måste vara överens för att det över huvud taget ska fattas några beslut och därmed förändras inte den mellanstatliga karaktären på detta område.

Det finns dock två nyheter i Lissabonfördraget som skiljer sig från hittills etablerade principer och som möjligen – åtminstone indirekt – kan tänkas påverka arbetet. Den ena är den nya ”dubbelhattade” posten som hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken. Eftersom denna person kommer att både leda arbetet i det nya rådet för utrikes frågor och vara vice ordförande i kommissionen kan denna person möjligen påverka den utrikespolitiska agendan i högre grad än idag och möjligen också bidra till att minska de institutionella spänningarna mellan rådet och kommissionen. Det sistnämnda kommer dock i hög grad också att bero på hur den nya ”utrikeshjälpen”, som ska skapas till stöd för den höga representanten, kommer att utformas. Den andra nyheten är att Lissabonfördraget öppnar upp för så kallad flexibel integration på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Hittills har fördragen explicit förbjudit skapandet av ”förtrupper” och fördjupade samarbeten mellan grupper av stater inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, men denna möjlighet öppnas upp på flera olika sätt i Lissabonfördraget. Det återstår dock att se i vilken mån denna möjlighet också kommer att utnyttjas i praktiken. Förespråkarna tror att detta är vägen till en mer långtgående säkerhetspolitisk integration – om några länder börjar kommer andra att vilja följa efter så småningom – medan skeptikerna påpekar att sådana grupper snarare riskerar att splittra medlemsstaterna ytterligare och därmed försvaga den gemensamma politiken.

Utöver fördraget finns det både nationella och internationella händelser som i varierande grad kan tänkas påverka utvecklingen.

Nationella val i individuella länder, som resulterar i en tydligt EU-skeptisk regering i något land, kan till exempel minska möjligheterna att komma överens i vissa utrikespolitiska frågor. Särskilt det nationella politiska klimatet i vissa större länder de kommande åren, som till exempel i Storbritannien, Italien och Polen, kan bidra till att påverka utvecklingen, kanske främst på ett återhållande sätt. När det gäller försvarspolitiken är naturligtvis Storbritannien av ovanligt stort intresse eftersom landet, tillsammans med Frankrike, är det enda som kan erbjuda mycket stora truppbidrag till unionens militära insatser.

De förmodligen mest avgörande faktorerna finns dock utanför unionen. Lärdomar från de senaste decennierna visar att det är kriser i omvärlden som mer än något annat förmår EU-länderna att öka sin samarbetsvilja på det utrikespolitiska området. Efter snart fyrtio år av utrikespolitiskt samarbete går det dessutom att urskilja vilken typ av krissituationer som i högre grad än andra tenderar att leda till ett i allmänhet fördjupat samarbete. För det första kan man notera att djupa ekonomiska kriser på det globala planet sällan verkar ha någon större effekt alls på den gemensamma utrikespolitiken. Över lag har det, åtminstone hittills, varit förhållandevis vattentäta skott mellan å ena sidan handels- och finansrelaterade frågor i EU och å andra sidan de utrikespolitiska frågorna. Kanske kan detta till del förklaras av just de separata beslutssystem som byggts upp för dessa frågor i EU, och av att de frågor som behandlas av rådet under rubriken utrikes- och säkerhetspolitik ofta inte haft speciellt stora ekonomiska konsekvenser för EU. Undantagen är naturligtvis krig och konflikter i områden som står för energiexport som stora delar av EU-området är beroende av, såsom naturgas och olja från till exempel Ryssland, Mellanöstern, och norra Afrika. Men även i dessa områden är det svårt att se att uppblossande kriser generellt har någon större och mer långvarig effekt på det utrikespolitiska samarbetet, vare sig i positiv eller i negativ bemärkelse.

För det andra går det att urskilja en viss tendens att allvarliga och geografiskt näraliggande konflikter kan öka samarbetsviljan mellan EU-länderna. Om man blickar tillbaka i tiden är till exempel Polen i början av 1980-talet en bra illustration, och ett mera näraliggande

exempel är Kosovokriget 1999. Sådana situationer har ofta, men inte alltid, i efterhand genererat bredare och mer principiella diskussioner mellan medlemsländerna kring frågor om hur unionen kan bli bättre på att agera preventivt och effektivt nästa gång sådana situationer uppstår. Sannolikt kommer händelserna i Georgien sommaren 2008 på liknande sätt att sätta spår i de interna EU-diskussionerna i flera år framöver. I skrivande stund står dock lärdomarna av Georgien och väger: kommer de att leda till att medlemmarna återgår till en tydligare fokus på sina nationella territorialförsvar, eller blir lärdomen att ännu mer EU-samarbete är nödvändigt?

Denna debatt kommer inte minst att påverka den svenska försvarsmaktens inriktning de närmaste åren. I Sverige hördes till exempel många röster under hösten 2008 som hävdade att lärdomen från konflikten i Georgien var att de senaste årens omställning av försvarsmakten, mot ett ökat internationellt fokus och deltagande i internationella fredsfrämjande operationer, borde avstanna och helst vändas tillbaka till ett mer traditionellt territorialförsvar. En del andra röster försökte snarare hävda att den ryska politiken nu visade att ett svenskt Natomedlemskap var allt mer aktuellt. Kanske är det symptomatiskt för EU:s problem på det utrikes- och säkerhetspolitiska området att en tredje linje verkade helt frånvarande i debatten; den som borde ha hävdad att den viktigaste lärdomen var att EU-länderna påtagligt måste öka sitt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Om EU flera år tidigare hade engagerat sig mer aktivt, inte bara i konflikten i Sydossetien utan även i övriga frusna konflikter i området, kunde kanske den ryska interventionen ha förhindrats. I så fall hade behovet av ett dyrt territorialförsvar kanske snarare minskat ytterligare?

För det tredje kan man dock notera att det finns en särskild komponent i vissa av dessa externa kriser som mer än någon annan enskild faktor märkbart förefaller öka EU-medlemmarnas samarbetsvilja på ett allmänt plan. Det är krig och konflikter där åtminstone en del av EU-medlemmarna skulle vilja se en påtagligt annorlunda politik än den som förs av USA. Sedan EU-länderna påbörjade sitt utrikespolitiska samarbete år 1970 finns det en rad sådana exempel där medlemsstaterna å ena sidan inte alltid varit överens inbördes, men

å andra sidan samtidigt haft mer eller mindre öppna invändningar mot den politik som formulerats i Washington. Oktoberkriget 1973, Sovjets invasion av Afghanistan 1979, den våg av internationell terrorism som drabbade bland annat Västeuropa i mitten av 1980-talet, Västra Balkan både 1994 och 1999, och Irak 2003 har alla något gemensamt: I kölvattnet av dessa kriser, där Washingtons sätt att bemöta dem inte alltid uppskattades av EU-länderna, fick unionens utrikespolitiska samarbete ny fart. Det skedde inte alltid i just dessa frågor, men efter dessa perioder kan man tydligt urskilja en ökad vilja att samarbeta i allmänhet, för att på så sätt öka det gemensamma inflytandet i det globala säkerhetspolitiska arbetet. Insikten om att ökat samarbete är det enda sättet för de europeiska länderna att reellt kunna påverka sin omgivning blir, med andra ord, större varje gång USA påminner om det. Därmed är detta också den enda något sånär "säkra gissningen" om vad som kan tänkas öka den politiska samarbetsviljan framöver. Skulle ett stort antal europeiska länder uppfatta att den nya administrationen i Washington skruvar upp tonläget alltför mycket mot till exempel Moskva finns det anledning att tro att det blir mer fart än någonsin på EU:s utrikespolitiska samarbete.

Källor och litteratur

För den som i ett nutidshistoriskt perspektiv vill fördjupa sig mer i de tre första decenniernas utveckling av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken rekommenderas särskilt Simon Nuttalls två volymer *European Political Cooperation* (Oxford University Press, Oxford, 1992) samt *European Foreign Policy* (Oxford University Press, Oxford, 2000).

En studie över tid av vilka händelser som främst fungerar som katalysatorer för ökat utrikespolitiskt samarbete finns i min egen avhandling *To Act as a Union* (Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 2005).

Två utmärkta beskrivningar av hur dagens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik fungerar i praktiken är Stephan Keukeleire och Jennifer MacNaughtons bok *The Foreign Policy of the European Union* (Palgrave

Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2008), samt Jolyon Howarths bok *Security and Defence Policy in the European Union* (Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2007). För den som särskilt intresserar sig för de nordiska ländernas deltagande i detta samarbete rekommenderas antologin *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy* (Oxford University Press, Oxford, 2006), redigerad av Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf & Bengt Sundelius.

Slutligen kan två smått provocativa men mycket tankeväckande breda betraktelser över bland annat EU:s roll i världen rekommenderas, dels Robert Coopers *The Breaking of Nations* (Atlantic Monthly Press, New York, 2004), dels Mark Leonards *Why Europe Will Run the 21st Century* (Fourth Estate, London, 2005).

Betydelsen av förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet

av Lars Pehrson

Idag torde de flesta människor i Sverige ha uppfattningen att utlänningar skall ha rätt att etablera sig och driva näring här i Sverige på samma villkor som svenskar och svenska bolag. Numera är så också fallet. Situationen var emellertid helt annorlunda så sent som i början av 1990-talet. Vid denna tidpunkt rådde bara etableringsfrihet för svenska rättssubjekt, det vill säga svenska personer och svenska bolag samt andra så kallade juridiska personer. Motsatsen gällde emellertid för utländska rättssubjekt, det vill säga fysiska och juridiska personer från andra länder. Även på många andra sätt var utlänningar och utländska företag diskriminerade.

I detta sammanhang bör noteras att ett bolag anses som ett svenskt rättssubjekt om det har bildats enligt svenska regler. Detsamma gäller för andra typer av juridiska personer som föreningar och stiftelser. Enligt svensk rätt kan ett bolag inte ändra nationalitet. Även om ett svenskt bolag flyttar hela sin rörelse till exempelvis Danmark anses bolaget fortfarande som svenskt. På samma vis anses ett utländskt bolag inte ha flyttat till Sverige bara för att all verksamhet bedrivs här. På denna punkt är förhållandet annorlunda i de flesta kontinental-europeiska länderna. Där anses ett bolag kunna flytta, låt vara att det normalt medför många juridiska komplikationer. Storbritannien, Nederländerna och, sannolikt, de övriga nordiska länderna tillämpar dock samma princip som Sverige.

Vid 1990-talets början var opinionen delad i Sverige. Enligt en

uppfattning skulle ökade utländska investeringar vara fördelaktiga för Sverige. Sådana investeringar skulle leda till en internationell arbetsfördelning och ett förbättrat utnyttjande av olika länders komparativa konkurrensfördelar. På lång sikt skulle detta leda till ett förbättrat socialt och ekonomiskt västånd inte bara i Sverige utan även i andra länder. Det fanns emellertid många som hade en helt annan syn. Dessa befarade att ökade utländska investeringar skulle göra det svårt för ett land som Sverige att förverkliga sina sociala, ekonomiska och kulturella mål. Kanske särskilt från fackligt håll hystes en oro för de konsekvenser som tillväxten hos de multinationella företagen skulle kunna medföra.

Den 1 juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EU, eller EG, som det då hette. Vid denna tidpunkt hade förhandlingarna om EES-avtalet redan varit igång under ett par år. 1995 blev Sverige medlem av EU. Dessförinnan hade EES-avtalet varit ikraft i ett år. Detta avtal reglerar för övrigt fortfarande Sveriges relationer med Norge, Island och Liechtenstein.

EG-fördraget innehåller, liksom EES-avtalet, flera bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Det var därför inte möjligt att upprätthålla den typ av regler som i början av 1990-talet och dessförinnan gällde i Sverige.

Förbudet mot diskriminering i EG-fördraget har haft samma innebörd alltsedan fördraget undertecknades 1957. De länder som blev medlemmar av EU tidigare än Sverige var därför tvungna att utmönstra olika diskriminerande föreskrifter i sin nationella lagstiftning långt innan det blev nödvändigt för Sveriges vidkommande.

I samband med att ny lagstiftning skall antas här i Sverige har det varit tradition att utreda vad som gäller i de andra nordiska länderna samt i vissa andra ledande europeiska länder som Storbritannien, Tyskland och Frankrike. I flera av dessa länder fanns under 1990-talet i princip inte längre diskriminerande regler eftersom länderna var medlemmar av EU. Detta kan naturligtvis ha haft ett visst inflytande på lagstiftningen i Sverige. Det är också möjligt att opinionen hade förändrats oavsett om Sverige hade inträtt i EU eller inte. Personligen är det emellertid min uppfattning att EU-fördraget har haft en mycket stor betydelse för öppenheten både i det svenska och i andra

europiska länders näringsliv, en betydelse som knappast kan över-skattas.

Syftet med detta kapitel är att beskriva vad diskrimineringsförbudet innebär och ge exempel på vad EG-domstolen har ansett diskriminerande. Härvid kommer att påvisas att diskrimineringsförbudet historiskt har haft en mycket stor betydelse för att motverka direkt diskriminerande regler i nationell lagstiftning men också att förbudet numera, tillsammans med reglerna om de fyra friheterna och etableringsrätten, har givits en tolkning som medför att även vissa typer av indirekt diskriminering är förbjudna.

Detta kapitel är disponerad på följande sätt. I det första avsnittet redovisas innebörden av diskrimineringsförbudet i artikel 12 i EU-fördraget. Vidare redovisas några andra regler som också har stor betydelse för att hindra diskriminering inom EU. I därefter följande avsnitt beskrivs vilken betydelse diskrimineringsförbudet har om det finns nationella regler som är oförenliga med förbudet. Nästa avsnitt innehåller en redogörelse för hur situationen var i Sverige före inträdet i EU eller EES ifråga om rätt till etablering, bolagsrätt, valutafrågor med mera. Detta rättsläge jämförs sedan med hur situationen är idag. Artikeln avslutas med några kortfattade sammanfattande slutsatser.

Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet

EU baserar sig på två grundläggande fördrag, dels det korta fördraget om den Europeiska unionen, dels det omfattande EG-fördraget, som tidigare kallades Romfördraget. Unionen har som målsättning bland annat att främja ekonomiska och sociala framsteg och att uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser. Vidare framgår av EU-fördraget att medlemsstaterna har upprättat en europeisk gemenskap som i sin tur har till uppgift att upprätta en gemensam marknad samt en ekonomisk och monetär union.

En gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union kan

inte fungera om de stater som är medlemmar kan diskriminera mellan olika rättssubjekt beroende på deras nationalitet. EG-fördraget innehåller därför ett generellt förbud mot diskriminering. Bestämmelsen, som återfinns artikel 12, har följande lydelse:

Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon enskild bestämmelse i fördraget skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Som redan framgått tillhör bestämmelsen de som har varit oförändrade allt sedan Romfördragets tillkomst men den har genom åren varit intagen i olika artiklar. En motsvarande bestämmelse finns också i EES-avtalet.

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse gäller den bara såvvida inte något annat föreskrivs i själva fördraget. Med något enstaka undantag finns emellertid inte några särskilda bestämmelser som tillåter diskriminering.

En grundläggande fråga är naturligtvis vad som menas med diskriminering. EG-domstolen har angående detta uttalat att jämförbara situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika om det inte finns godtagbara skäl som talar för motsatsen.

Diskrimineringsförbudet har tillämpats i ett stort antal avgöranden från EG-domstolen. Ett område där diskrimineringsförbudet har haft stor betydelse rör rätten till högskoleutbildning och annan yrkesmässig utbildning.

Ett viktigt avgörande för de frågor som diskuteras i detta kapitel rör det brittiska bolaget *Factortame*. Detta ägde tillsammans med några andra bolag ett ganska stort antal fiskefartyg. Bolagen styrdes i praktiken från Spanien. Tanken med att bilda brittiska bolag var att spanjorerna önskade utnyttja den brittiska fiskekvoten, som uppfattades som mycket förmånligare än den spanska. År 1988 ändrade emellertid Storbritannien sin lagstiftning på vissa för *Factortame* mycket ofördelaktiga sätt. Enligt de nya reglerna skulle fartyg för att kunna införas i det brittiska fartygsregistret vara i brittisk ägo, fartygens ledning skulle finnas i Storbritannien och fartygens operationer skulle ledas och kontrolleras därifrån. Vidare skulle ett fartygs ledning vara

en behörig person eller bolag. För att ett fartyg skulle anses tillhöra ett brittiskt ägarbolag skulle, något förenklat uttryckt, bolaget ha bildats i Storbritannien, ha sitt huvudsakliga verksamhetscentrum där och ägas till minst 75 procent av brittiska rättssubjekt. Styrelseledamöterna skulle också till minst 75 procent vara brittiska. Syftet med 1988 års regler var att förhindra så kallad *quota hopping*, det vill säga att ett fartyg överläts till en ny ägare bara för att kunna utnyttja fiskekvoterna i den nye ägarens hemland. Med stöd av reglerna vägrade det brittiska sjöfartsverket att registrera Factortames fartyg i det nya register som skulle upprättas. Factortame ansåg att dessa regler stod i strid med diskrimineringsförbudet och väckte talan om att den brittiska myndigheten skulle förpliktas att registrera bolagets båtar. Den brittiska domstol som behandlade målet begärde så kallat förhandsavgörande från EG-domstolen som uttalade att de ovan nämnda reglerna stod i strid med EG-rätten. Däremot har en medlemsstat rätt att kräva att ett fartygs ledning och operationer skall dirigeras och kontrolleras från den egna statens territorium för att fartyget skall kunna registreras i statens fartygsregister.

Diskrimineringsförbudet omfattar enligt EG-domstolens praxis inte bara öppen diskriminering, det vill säga där det direkt anges att en person eller ett företag skall behandlas olika på grund av personens eller företagets hemland, utan även dold eller indirekt diskriminering. Som exempel på en indirekt diskriminering kan anges ett krav på att en viss befattningshavare skall vara bosatt i ett visst land. En sådan bestämmelse strider, med något enstaka undantag, mot diskrimineringsförbudet.

Detsamma kan gälla språkkrav, till exempel ett krav på att en person skall kunna tala svenska för att kunna erhålla ett visst arbete. Vissa arbeten kräver naturligtvis att arbetstagaren måste behärska det svenska språket. Det är exempelvis en självklarhet att det måste vara möjligt att uppställa ett krav på mycket goda kunskaper i svenska på den som skall vara lärare i just svenska. Däremot är det knappast acceptabelt att kräva att den som skall anställas som forskare i kemi på ett universitet måste behärska svenska.

Diskrimineringsförbudet innebär inte något generellt förbud mot att ha regler som avviker från vad som gäller i övriga EU-länder.

Särskilt höga bilacciser, det vill säga skatter på inköp av bilar, som Danmark har strider därför inte i sig mot diskrimineringsförbudet. Av viss betydelse i detta sammanhang är att Danmark inte har någon bilindustri, i vart fall inte som producerar färdiga bilar. Ett land som producerar varor som konkurrerar, men inte är identiska med, varor som produceras i andra EU-länder får nämligen inte ha högre avgifter för de utländska varorna än vad landet har på det inhemska producerade varorna. EG-kommissionen har mot denna bakgrund ifrågasatt den svenska alkoholskatten. Enligt kommissionen är öl och vin till stor del substituerbara varor. Kommissionen gör mot denna bakgrund gällande att den höga skatten på vin är diskriminerande.

Många centrala regler och principer i EU-fördraget träffar bara åtgärder som vidtas av staten eller kanske mer korrekt det allmänna. Exempelvis tar reglerna om fria valrörelser bara sikte på hinder som uppställs av det allmänna. En viktig frågeställning är därför huruvida diskrimineringsförbudet även är tillämpligt på diskriminering som genomförs av privata rättssubjekt. Lydelsen av diskrimineringsförbudet ger här ingen vägledning. EG-domstolen har emellertid uttalat att artikel 12 kan vara tillämplig även på diskriminerande åtgärder som vidtas av enskilda rättssubjekt. Det ledande avgörandet rör två personer vid namn Wallrave och Koch. Dessa var två holländare som arbetade som professionella "harar" vid en viss typ av cykeltävlingar. Enligt Internationella cykelförbundets bestämmelser skulle en sådan hare ha samma nationalitet som den tävlingscyklist som haren hjälpte. Wallrave och Koch väckte talan vid nationell domstol och gjorde gällande att cykelförbundets bestämmelser stred mot diskrimineringsförbudet. Den nationella domstolen begärde förhandsavgörande från EG-domstolen som uttalade bland annat följande:

Förbudet mot sådan diskriminering [det vill säga diskriminering baserad på nationalitet] är inte bara tillämpligt på åtgärder som vidtas av offentliga myndigheter, utan gäller också på regler av varje annat slag som syftar till att kollektivt reglera anställning och service som är inkomstbringande.

Av uttalandet framgår klart att diskrimineringsförbudet även kan vara tillämpligt på åtgärder som vidtas av privata rättssubjekt, under

förutsättning att det är fråga om diskriminering som är kollektiv och som alltså som inte tar sikte på en individuell person eller ett individuellt företag.

Diskrimineringsförbudet konkretiseras i många andra bestämmelser i EU-fördraget. Ett exempel är när ett rättssubjekt önskar etablera sig inom ett annat unionsland än rättssubjektets hemland. Sådan etablering skall enligt EG-fördraget vara tillåten på samma villkor som etableringslandets egna rättssubjekt. Denna etableringsfrihet skall innefatta en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare och en rätt att bilda och driva företag. Etableringsrätten gäller både för fysiska personer och företag.

Även bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare och tjänster baserar sig på ett diskrimineringsförbud. Rörligheten för arbetstagare innebär som huvudregel att det inte får uppställas några diskriminerande bestämmelser för arbetstagare från något EU-land vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsförhållanden. Ifråga om tjänster föreskrivs att alla inskränkningar i friheten att utbjuda sådana till personer och företag i andra medlemsstater än den där tjänsteproducenten är verksam är otillåtna (se även Susanne S:t Clair Renards kapitel i denna volym angående den fria rörligheten för tjänster). Trots bestämmelsernas ordalydelse föreligger dock enligt EG-domstolens praxis inte något krav på att diskriminering förekommer för att en åtgärd skall strida mot fördraget, i vart fall inte såvitt gäller den fria rörligheten för arbetstagare. I ett avgörande rörande den belgiska fotbollsspelaren *Bosman* fann EG-domstolen att vissa av Europeiska fotbollsförbundets regler stred mot den fria rörligheten för arbetstagare trots att dessa regler var tillämpliga i alla länder som tillhörde förbundet.

Det är dock inte alla grundläggande bestämmelser i fördraget som grundar sig på ett förbud mot att diskriminera rättssubjekt från skilda EU-länder. Även åtgärder som inte är diskriminerande kan strida mot reglerna om fria varurörelser. Däremot är dessa regler bara tillämpliga på åtgärder som är vidtagna av det allmänna.

Likaså förbjuder reglerna om fria kapitalrörelser, med vissa undantag, alla nationella restriktioner mot sådana oavsett om dessa bestämmelser innefattar någon diskriminering av utländska rättssubjekt

eller inte. Reglerna är tillämpliga såväl på investeringar som löpande betalningar, alltså betalningar för sålda varor och utförda tjänster. Det kan också konstateras att reglerna om fria kapitalrörelser inte är begränsade till att gälla rörelser mellan olika medlemsstater, utan att bestämmelserna även är tillämpliga på kapitalrörelser mellan en medlemsstat och ett tredje land som till exempel Schweiz.

En särskild fråga är om en medlemsstat får behandla sina egna medborgare och andra rättssubjekt sämre än övriga EU-rättssubjekt, så kallad *omvänd diskriminering*. Frågeställningen torde sällan uppkomma i praktiken och EG-domstolen har ännu inte lämnat något klart svar.

Möjligheten för enskilda att åberopa diskrimineringsförbudet

En för en person eller ett företag mycket viktig fråga är naturligtvis vad som gäller om det i nationell rätt förekommer en regel som är diskriminerande på grund av nationalitet och därför strider mot EG-rättens förbud mot sådan diskriminering. Uttryckt på ett annat sätt är frågan vilka rättigheter som en enskild person eller ett enskilt bolag kan göra gällande i en sådan situation.

Den första fråga som inställer sig är vilka som är EG-rättens adressater. Är de endast medlemsstaterna eller kan även enskilda göra gällande rättigheter och vara förpliktade att fullgöra skyldigheter. Från legal synpunkt innehåller frågan två delfrågor. Den första avser om EG-rätten över huvud taget utgör en sådan del av rättsordningen som nationella domstolar skall beakta och den andra vilken betydelse en viss given bestämmelse har. Svaret på frågorna beror i betydande mån på vilken typ av EG-lagstiftning det är fråga om. De bestämmelser som detta kapitel berör finns emellertid i EG-fördraget och vad som anförs i det följande begränsar sig därför till regler i detta fördrag.

Rörande den första delfrågan kan konstateras att EG-fördraget inte innehåller några regler om fördragets betydelse för medlemsstaternas nationella rättsordningar. EG-domstolen har emellertid

fastslagit att fördraget utgör en del av de bestämmelser som de nationella domstolarna skall tillämpa. Legalt sett brukar detta betecknas med att bestämmelserna är direkt tillämpliga. Svenska domstolar skall således tillämpa de bestämmelser om förbud mot diskriminering och etablering som berörts ovan. Detsamma gäller bestämmelsen om de fyra friheterna, det vill säga reglerna om fria varurörelser, arbetskraftens fria rörlighet, friheten att utbjuda tjänster samt de fria kapitalrörelserna.

Inte heller ger fördraget någon vägledning när det gäller den andra delfrågan, nämligen om enskilda rättssubjekt kan åberopa de rättigheter som EG-fördragets bestämmelse ger upphov till. Av EG-domstolens praxis framgår emellertid att många bestämmelser i fördraget kan åberopas av enskilda. De anses då ha direkt effekt. Alla de bestämmelser som berörs i artikeln har sådan effekt.

Av det anförda följer att det är fullt möjligt att det uppkommer en normkonflikt mellan olika regler som en svensk domstol skall tillämpa. Det är då nödvändigt att ta ställning till vilka regler som har företräde. EG-domstolens uppfattning är glasklar. EG-rätten har alltid företräde. Annars skulle det vara möjligt för en medlemsstat att genom nationella lagstiftningsåtgärder neutralisera delar av EG-rätten. Detta skulle inte vara acceptabelt, eftersom de EG-rättsliga reglerna skall tillämpas likformigt i alla medlemsstater. I vart fall hittills har de svenska domstolarna accepterat EG-domstolens uppfattning.

Sammanfattningsvis betyder det anförda att olika enskilda rättssubjekt både från Sverige och andra EU- eller EES-länder har rätt att åberopa EG-rätten inför svenska domstolar och andra myndigheter.

En annan sak är vilka möjligheter som ett enskilt rättssubjekt har att få gehör för sin uppfattning, om svenska myndigheter skulle ha en annan åsikt om vad EG-rätten innebär i en given situation. Det som för många nog skulle vara det naturliga är att den enskilde skulle kunna väcka talan mot svenska staten inför EG-domstolen. Detta är emellertid inte möjligt. Enskilda rättssubjekt, oavsett om det är fråga om en fysisk eller juridisk person, saknar talerätt gentemot medlemsstaterna. Orsaken är sannolikt att man fruktar att domstolen annars skulle kunna bli överöst av yrkanden från rättshaverister.

Det är istället i huvudsak två andra möjligheter att få en fråga

prövad av EG-domstolen som står öppna. Det enskilda rättssubjektet kan, medvetet eller omedvetet, överträda den svenska lagstiftningen och hoppas att någon myndighet agerar genom att väcka talan inför svensk domstol. Alternativt kan den fysiska eller juridiska personen ansöka om något som personen vet inte kommer att beviljas. Avslagsbeslutet kan då överklagas till svensk domstol. Inför den nationella domstolen kan den enskilde åberopa så kallat *eurodefence*, det vill säga påstå att svensk rätt strider mot EG-rätten. I en sådan situation har den nationella domstolen rätt att begära att EG-domstolen meddelar ett så kallat förhandsavgörande, vilket innebär att domstolen uttalar sig om vad EG-rätten innebär i den aktuella frågan.

Den andra möjligheten att få en fråga prövad av EG-domstolen är att övertyga kommissionen om att Sverige bryter mot EG-rätten. Kommissionen kan då ta upp frågan med Sverige. Anser kommissionen att det inte går att komma till en godtagbar uppgörelse kan kommissionen väcka talan mot Sverige och yrka att EG-domstolen fastställer att landet har brutit mot någon viss EG-rättslig regel. Kommissionen väcker sådan talan mot olika medlemsländer i ett antal fall varje år och Sverige har genom åren fällts ganska många gånger.

Rättsläget i Sverige kring år 1990

Det finns flera olika sätt för en fysisk eller juridisk person från ett medlemsland att etablera sig i ett annat medlemsland. Den fysiska eller juridiska personen kan börja bedriva verksamhet i ett nytt land från ett driftställe i sitt hemland. Exempelvis kan ett bolag i Danmark börja sälja sina varor eller erbjuda sina tjänster till personer och företag i Sverige. Ett annat sätt att etablera sig är att bilda ett bolag här i Sverige och ett tredje sätt är att köpa ett redan existerande svenskt bolag. Alla dessa tre olika sätt att etablera sig var vid 1990-talets ingång föremål för omfattande restriktioner.

Såvitt gällde utländska företags och utländska medborgares möjlighet att över huvud taget kunna bedriva näring här i Sverige gällde en särskild lag om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket. För fysiska personer gällde att de inte fick driva

verksamhet i Sverige utan näringstillstånd, låt vara att det fanns ganska många undantag från tillståndsplikten, särskilt för medborgare från de andra nordiska länderna. Viss typ av verksamhet, i första hand jordbruks- och fiskeriverksamhet, var generellt undantagen. Ansökan om näringstillstånd skulle göras till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen skulle bedrivas. Myndigheten hade därefter att göra en utredning om den person som ansökan avsåg. Det ansågs viktigt att personen ifråga kunde antas känna till de rättsregler som kunde vara av betydelse. Något krav på yrkeskunskap uppställdes dock inte. Ansökningsförfarandet var relativt komplicerat men i slutändan förefaller tillståndsprövningen ha varit tämligen liberal.

På motsvarande sätt skulle också utländska företag som önskade driva näring i Sverige ansöka om tillstånd hos vederbörande länsstyrelse. Det var dock Kommerskollegium som beslutade om något tillstånd skulle meddelas eller inte. Ansökningsförfarande var tämligen komplicerat och ett utländskt bolag kunde knappast lämna in någon ansökan utan att anlita juridiskt biträde. Ett stort antal myndigheter och organisationer, bland annat de fackliga, skulle höras innan något beslut kunde meddelas.

Ovan redovisade regler om näringstillstånd var i hög grad diskriminerande, eftersom svenska medborgare och svenska juridiska personer inte behövde ha något näringstillstånd. För svenska rättssubjekt var tvärtom regeln den att de hade rätt att etablera sig och driva näring utan något som helst tillstånd, såvida inte något annat var särskilt stadgat ifråga om just den aktuella typen av rörelse

En annan möjlighet för ett utländskt rättssubjekt som önskade driva näring i Sverige var att bilda ett svenskt bolag. Såvitt gällde möjligheten att etablera ett aktiebolag fanns flera hinder i aktiebolagslagen. För det första fick inte en utländsk medborgare eller en utländsk juridisk person vara stiftare om inte Kommerskollegium hade beviljat dispens. Om ansökan avsåg en medborgare i ett annat nordiskt land eller en juridisk person från ett annat nordiskt land var möjligheten att erhålla tillstånd relativt stor.

Vidare skulle verkställande direktören och styrelseledamöterna vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Från och med den

1 januari 1985 likställdes dock medborgare från något av de övriga nordiska länderna med svenska medborgare. Möjligheterna att få dispens var relativt goda. I praktiken uppställdes emellertid kravet att två tredjedelar av styrelseledamöterna skulle vara svenskar bosatta i Sverige. Var det till exempel fråga om ett dotterbolag till ett tyskt företag och detta ville ha två tyska ledamöter i styrelsen måste därför fyra styrelseledamöter vara svenska medborgare bosatta i Sverige. Motsvarande regler som för styrelseledamöter gällde också ifråga om firmatecknare och likvidatorer.

Om en utländsk medborgare i strid med lagstiftningen valts till styrelseledamot i ett svenskt bolag blev de beslut som styrelsen därefter hade tagit formellt sett att anse som ursprungligen ogiltiga. Detta innebar att beslutet var att anse som aldrig fattat. Detta var naturligtvis en mycket allvarlig och mycket opraktisk påföljd. Att det på detta sätt skulle råda osäkerhet om huruvida ett beslut var giltigt eller inte kunde ha mycket negativa verkningar både för bolaget självt och för bolagets medkontraahenter. I den juridiska litteraturen uttalades därför att ett styrelsebeslut borde vara giltigt även om en icke behörig person hade deltagit i beslutet.

Ifråga om bildandet av ett handelsbolag var reglerna än hårdare än ifråga om aktiebolag. Utländska rättssubjekt hade över huvud taget inte rätt att vara med vid bildandet av ett svenskt handelsbolag om inte tillstånd härtill hade erhållits. Det spelade ingen roll hur stor andel av handelsbolaget som det utländska rättssubjektet skulle inneha. Orsaken var att alla bolagsmän har rätt att vidta förvaltningsåtgärder för bolagets räkning oavsett hur liten andel bolagsmannen har. Vidare gällde att tillstånd bara fick meddelas om bolagsmännen avtalat om att bolaget skulle vara slutet, vilket innebar att inga ytterligare rättssubjekt skulle kunna bli bolagsmän.

Trots de nu angivna restriktionerna såvitt avsåg bildande av aktiebolag och kraven på styrelseledamöterna med mera fanns det ingenting som hindrade att utlänningar var ägare till samtliga aktier i ett svenskt aktiebolag. Om så var fallet ansågs emellertid det svenska aktiebolaget som jämställt med ett utländskt företag. Det svenska aktiebolaget ansågs vara ett så kallat *kontrollsubjekt*. Det betydde att det svenska aktiebolaget hade lika små möjligheter att förvärva aktier

eller andelar i andra svenska bolag som utländska företag. Detta leder oss in på reglerna om kontrollssubjekt och *utlänningsförbehåll*.

Så sent som 1982 antogs en särskild lag om utländska förvärv av svenska företag. Huvudregeln i denna lag var att utländska fysiska och juridiska personer inte utan tillstånd fick förvärva aktier och andra andelar i redan existerande svenska företag. Syftet med lagen var att förhindra utländskt övertagande i sådana fall då övertagandet skulle vara oförenligt med väsentliga svenska intressen. Det tillades dock att det torde vara sällsynt med sådana övertaganden. Ett grundläggande begrepp i lagen var *kontrollssubjekt*. Som kontrollssubjekt räknades utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt. Till kontrollssubjekten räknades också svenska aktiebolag som inte hade så kallat *utlänningsförbehåll* i bolagsordningen, det vill säga en regel som begränsade utländska aktieägares inflytande. Vidare var svenska handelsbolag kontrollssubjekt om någon av bolagsmännen var ett sådant subjekt, till exempel en utländsk fysisk person.

Huvudregeln i lagstiftningen var att kontrollssubjekt inte skulle kunna förvärva aktier i svenska aktiebolag eller andelar i svenska handelsbolag eller äganderätt till andra typer av rörelser som drevs här i landet. Ett generellt undantag gällde för små företag. När det gällde förvärv av aktier i svenska aktiebolag gällde också det undantaget att en utlänning utan tillstånd fick förvärva aktier om han inte därigenom överskred vissa tröskelvärden. Dessa var 10, 20, 40 och 50 procent av antalet aktier.

Svenska aktiebolag räknades således som kontrollssubjekt om bolaget inte hade utlänningsförbehåll i bolagsordningen. Enligt ett sådant utlänningsförbehåll kunde ett kontrollssubjekt endast få förvärva aktier som motsvarade mindre än 40 procent av hela aktiekapitalet och också mindre än 20 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Genom dessa begränsningar skulle det utländska ägandet i ett svensk aktiebolag bli ofarligt. De aktier som fick förvärfvas av kontrollssubjekt kallades *fria*, medan de aktier som var förbehållna svenska rättssubjekt kallades *bundna*. Skulle ett kontrollssubjekt ha förvärvat bundna aktier var förvärvet ogiltigt. Någon möjlighet till dispens fanns inte.

Med tanke på nutidens debatt om existensen av rösträttsdifferen-

ser kan det vara av intresse att notera att utformningen av utlåningsförbehåll förutsatte att det fanns möjlighet att emittera aktier med olika röstvärde. Traditionellt har det också funnits ett starkt samband mellan utlåningslagstiftningen och reglerna om röstvärdesskillnader. De antal aktier som kontrollsobjekt fick förvärva var mindre än 40 procent av antalet aktier men dessa aktier måste representera mindre än 20 procent av antalet röster. Skillnaderna i röstvärde måste således förhålla sig som 1:2, i vart fall om det bara var två olika röstvärden representerade i bolaget. Även vid denna tid var dock den maximala röstvärdesskillnaden 1:10.

I fråga om handelsbolag gällde att kontrollsobjekt över huvud taget inte fick förvärva andelar i svenska handelsbolag utan förvärvstillstånd. Detta gällde oavsett hur liten andel det var fråga om.

Som komplement till lagen om utländska förvärv av svenska bolag fanns en särskild lag om utländska förvärv av fast egendom med mera. Huvudregeln enligt denna lag var att kontrollsobjekt inte utan tillstånd i varje enskilt fall fick förvärva fast egendom. Detsamma gällde även för bland annat tomträtt. Tillstånd skulle meddelas om det inte förelåg hinder med hänsyn till landets försvar eller säkerhet, egendomens lämplighet för det avsedda ändamålet eller andra allmänna intressen eller med hänsyn till förvärvarens förhållanden. Ansökan om förvärvstillstånd skulle lämnas till länsstyrelsen. Förvärv som skett utan tillstånd var ogiltiga. Även dessa regler innefattade i praktiken ofta ett etableringshinder, eftersom det kan vara svårt att bedriva rörelse utan att ha någon fast egendom att bedriva rörelsen från.

Till det anförda kom de restriktioner som valutalagstiftningen uppställde. Denna var utformad som en fullmaktslag, vilket innebär att regeringen hade möjlighet att sätta regleringen ikraft om det krävdes av vissa särskilda närmare angivna skäl. Till dessa hörde krig eller av krig orsakade förhållanden. Senare kom även penning- och valutapolitiska förhållanden att kunna motivera att valutalagstiftningen gjordes tillämplig. Från och med år 1959 till och med lagstiftningens avskaffande var lagstiftningen gällande baserat på ett årligt förnyande.

Enligt valutalagstiftningen krävdes tillstånd för såväl direktinves-

teringar som portföljinvesteringar. Ett utländskt rättssubjekt var således tvunget att ha tillstånd för att föra in pengar till Sverige i syfte att exempelvis teckna sig för aktier, frånsatt om beloppet var mycket ringa. Det spelade ingen roll om det var fråga om att teckna aktier i ett bolag som det utländska rättssubjektet redan hade investerat i eller om det var fråga om en ren penningplacering. Dessutom gällde att den utländske förvärvaren inte fick ta ut sina aktier från Sverige utan Riksbankens tillstånd. Tillståndsgivningen var dock i dessa hänseenden liberal.

Syftet med reglerna om utlänningars förvärv av svenska företag var att hålla det svenska näringslivet svenskt. Uppenbarligen ansåg lagstiftaren att utländska ägare var opålitligare än svenska ägare, i vart fall i den meningen att utländska ägare förväntades vara mer lojala mot det egna hemlandet och inte till Sverige. Man torde med en viss överdrift kunna säga att en ledstjärna i lagstiftningen var att Sverige skulle behållas svenskt, något som i dagens läge uppfattas som direkt utlänningsfientligt.

Situationen idag

Under början av 1990-talet började många av de regler som beskrivits i föregående avsnitt att avskaffas. Det fanns flera skäl till detta. Ett var att utländska investeringar började anses positiva för det svenska näringslivet och samhället i stort. Genom dessa ökade produktiviteten och sysselsättningen vilket i sin tur ökade välfärden. Misstänksamheten mot utländska ägare blev med tiden också allt mindre. Vidare ökade kunskapen om att diskriminerande åtgärder inte var tillåtna vare sig enligt EES-avtalet eller enligt dåvarande EG:s regelverk. Existerande diskriminerande regler måste således ändå upphöra inom en nära framtid. Flera kvarstod dock ända till dess Sverige blev medlem av EES och året efter i EU. Enligt dessa avtals etableringsregler krävs att en fysisk eller juridisk person hemmahörande i någon av EU:s eller EES medlemsstater har rätt att etablera sig på samma villkor som etableringsstatens egna rättssubjekt. Sverige skulle visserligen ha haft möjlighet att uppställa etableringsrestriktioner i förhål-

lande till länder som inte var med i EU eller EES men vi valde att inte göra det. Både ett danskt och ett schweiziskt företag har således rätt att etablera sig och driva näring här i Sverige på samma villkor som svenska fysiska eller juridiska personer. Även om inte EG-rätten är den enda orsaken till att den svenska rättsordningen inte diskriminerar utländska rättssubjekt kan betydelsen av EU:s diskrimineringsförbud knappast överdrivas.

Vidare har 1982 års lagstiftning om utländska förvärv av svenska företag med mera avskaffats. Några regler om kontrollsubjekt och utlänningsförbehåll finns således inte längre. Inte heller finns uppdelningen mellan bundna och fria aktier kvar. Det diskuterades under en period huruvida det var möjligt för aktiebolag att i sina bolagsordningar inta regler om bundna och fria aktier och då med innebörd att bundna aktier bara fick förvärfvas av svenska rättssubjekt. Mot bakgrund av EG-domstolens dom i avgörandet *Wallrave och Koch* blev emellertid slutsatsen att sådana regler skulle anses som kollektivt diskriminerande och således strida mot EG-fördraget.

Såvitt avser kraven på medborgarskap och bosättning för stiftare, styrelseledamöter och verkställande direktörer har diskrimineringen mellan olika EG-rättssubjekt upphört. Däremot gäller fortfarande att stiftare skall vara bosatta inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller vara en juridisk person som bildats enligt lagstiftningen i ett sådant land. Vidare gäller ifråga om styrelseledamöter och verkställande direktörer att minst halva antalet skall vara bosatta om EES-området om inte bolagsverket tillåter annat i ett särskilt fall. Även revisorer skall vara bosatta inom EES-området.

Ända fram till ikraftträdandet av 2005 års aktiebolagslag fanns dock vissa bestämmelser i aktiebolagsrätten som innebar en i vart fall indirekt diskriminering. Enligt 1975 års aktiebolagslag kunde endast svenska aktiebolag vara moderbolag i koncerner. Regeln motiverades i första hand med att svensk rätt inte kunde tvinga utländska aktiebolag att upprätta koncernbalansräkning enligt svenska regler. Ett sådant krav skulle ligga långt utanför den svenska lagstiftarens kompetens. Ett resultat av definitionen av moderbolag var att endast svenska bolag kunde utnyttja möjligheten att tvångsinlösa sådana ak-

tier som innehades av en minoritet uppgående till högst 10 procent. Denna möjlighet stod nämligen endast öppen för moderbolag. Regeln har ändrats i vår nuvarande aktiebolagslag enligt vilken istället gäller att ett företag som äger mer än 90 procent av aktierna antingen direkt eller tillsammans med dotterföretag kan tvångsinlösa. Det saknar betydelse om ägarbolaget är moderbolag eller inte och inte heller spelar det någon roll om det är utländskt eller inte.

En annan bestämmelse som också avskaffades först i och med ikraftträdandet av 2005 års aktiebolagslag var att den som avsåg att bilda ett aktiebolag var tvungen att sätta in minst 100 000 kronor på ett konto i en svensk bank, såvida inte aktiekapitalet istället skulle tillföras bolaget som egendom, så kallad *apportegendom*. Kravet på att banken skulle vara svensk stred naturligtvis mot diskrimineringsförbudet.

Förbudet mot diskriminering går emellertid mycket längre än vad man kan förstå genom att bara läsa reglerna om detta i fördraget. En orsak är att även indirekt eller dold diskriminering i princip är förbuden. En annan är att diskrimineringsförbudet i många situationen tillämpas tillsammans med etableringsreglerna eller reglerna om de fyra friheterna. Några exempel från EG-domstolens praxis belyser vad detta i praktiken innebär.

Varje bolag som är etablerat inom EU har rätt att etablera en filial i varje annat EU-land. Detta följer av ett direktiv som brukar kallas filialdirektivet. Ett svenskt företag har således rätt att etablera en filial i Storbritannien och bedriva rörelse där. Det betyder att ett rättssubjekt inom EU kan välja att bilda ett bolag i en medlemsstat och därefter etablera filialer i varje annan medlemsstat. I många länder, däribland Sverige, uppställs vissa kapitalkrav för att kunna bilda aktiebolag eller någon annan typ av bolag där delägarna inte ansvarar för bolagets förpliktelser. Ett privat svenskt aktiebolag måste ha ett aktiekapital som uppgår till minst 100 000 kronor. I Danmark är kapitalkravet för motsvarigheten till ett privat svenskt bolag, ett så kallat anpartselskab, mer än dubbelt så stort. I syfte att undvika detta kapitalkrav bildade ett danskt par, makarna Bryde, som avsåg att driva verksamhet i Danmark, ett bolag i Storbritannien, *Centros Ltd*. Fördelen med förfarandet var att det inte finns något krav på ett visst

minsta aktiekapital i brittiska privata bolag. Någon verksamhet skulle Centros dock inte bedriva i Storbritannien. När Centros väl bildats etablerade bolaget en filial i Danmark. Den danska myndigheten vägrade emellertid att registrera filialen, något som enligt filialdirektivet är en förutsättning för att filialen skall kunna etableras. Anledningen var att myndigheten var medveten om att Centros inte avsåg att bedriva någon verksamhet i Storbritannien och att myndigheten ansåg att filialkonstruktionen enbart syftade till att kringgå det krav på ett visst minsta aktiekapital som uppställdes i dansk rätt. Centros överklagade beslutet till dansk domstol som begärde förhandsavgörande från EG-domstolen. I sitt tolkningsbesked anförde EG-domstolen att ett bolag som är etablerat i en medlemsstat skall ha rätt att etablera en filial i varje annan medlemsstat. Detta gäller oavsett om bolaget inte avser att bedriva någon verksamhet i hemlandet. Resultatet av denna dom är att det är möjligt att starta en verksamhet i Danmark, och för övrigt även i Sverige, utan att behöva iaktta det kapitalkrav som uppställs i den svenska eller danska lagstiftningen och utan att aktieägarna behöver stå något ansvar för aktiebolagets eller filialens förpliktelser.

Mot bakgrund av EG-domstolens dom i Centros-målet framstår det som tämligen meningslöst att uppställa något krav på ett visst minsta aktiekapital för privata aktiebolag i den svenska aktiebolagslagen. Detta har också haft betydelse för det nyligen framlagda förslaget att minska kravet från 100 000 kronor till 50 000 kronor, låt vara att förslaget främst är motiverat av att göra det lättare att bilda mindre bolag, så kallade mikrobolag.

Ett annat exempel på den vidsträckta etableringsrätten rör förutsättningarna att bedriva värdepappersrörelse, det vill säga verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla investeringstjänster eller att utföra investeringsverksamhet. Sådan verksamhet har sedan lång tid tillbaka krävt tillstånd från Finansinspektionen. Motsvarande har gällt i andra europeiska länder. Numera gäller emellertid att ett värdepappersinstitut som har erhållit tillstånd för att bedriva viss typ av verksamhet i sitt hemland har rätt att bedriva samma typ av verksamhet i alla andra EU-länder. Ett värdepappersinstitut behöver således bara ha tillstånd från tillståndsmyndigheten i sitt eget hem-

land. Det är också denna myndighet som övervakar värdepappersinstitutets verksamhet oavsett i vilka EU-länder institutet bedriver någon verksamhet.

Några regler motsvarande dem som fanns i valutaförordningen är omöjliga efter EU-inträdet. Sådana regler skulle nämligen strida mot reglerna om fria kapitalrörelser i EU-fördraget. Enligt detta fördrag skall alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstaterna men också mellan medlemsstaterna och tredje land vara förbjudna. Det skulle således strida mot EG-fördraget att ha restriktioner för kapitalrörelser mellan Sverige och till exempel USA. Det spelar ingen roll huruvida det är fråga om löpande betalningar eller om portföljinvesteringar. Regeln om fria kapitalrörelser innebär också att aktier och andra typer av finansiella instrument fritt kan röra sig mellan medlemsstaterna eller mellan en medlemsstat och tredje land. Det kan konstateras att EG-fördragets regler om fria kapitalrörelser tillsammans med etableringsreglerna närmast medför att det generellt skall vara möjligt för investerare att köpa upp hela eller delar av nationella aktiebolag så snart det finns villiga säljare. Två exempel belyser det anförda.

I flera olika länder inom EU finns det möjlighet för bolag att emittera så kallade *gyllene aktier*. Med en gyllene aktie avses en aktie som är förbunden med mer omfattade rättigheter än övriga aktier. Ofta finns sådana gyllene aktier i bolag som tidigare varit helägda av en stat eller i bolag som tidigare över huvud taget inte bedrivit sin verksamhet i bolagsform. Det kan till exempel vara fråga om post-, tele- eller järnvägsverksamhet. I samband med att verksamheten helt eller delvis har privatiserats har staten ofta behållit ett visst antal aktier, däribland en gyllene aktie. Genom innehavet av denna aktie har staten ensam haft beslutanderätten i vissa frågor. I den svenska aktiebolagslagen är huvudregeln att alla aktier har lika rätt i bolaget. Det är dock möjligt att i bolagsordningen inta bestämmelser som innefattar undantag från denna regel. Ett vanligt förekommande undantag är att vissa aktier har högre röstvärde än andra, A- respektive B-aktier. Ett annat ofta förekommande undantag är att vissa aktier har företräde till vinstutdelning eller utskiftning. Sådana aktier benämns preferensaktier, medan de "efterställda" aktierna kallas stamaktier. I

princip kan emellertid skillnaderna mellan aktieslagen vara att hänföra till vilka andra förhållanden som helst.

Franska staten hade en gyllene aktie i bolaget *Elf-Aquitaine*. Med denna aktie följde en rätt för staten att godkänna övriga aktieägare i bolaget. Bestämmelserna härom fanns i ett särskilt dekret. Enligt detta skulle ekonomiministern godkänna allt direkt eller indirekt innehav från en fysisk eller juridisk persons sida, ensam eller samordnat med annan, om innehaven översteg gränsvärdena en tiondel, en femtedel eller en tredjedel av företagets kapital eller rösträtt vid bolagsstämman. Vidare kunde ministern motsätta sig beslut om överlåtelse eller pantsättning av majoriteten av kapitalet i Elf-Aquitaines fyra dotterbolag Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA och Elf-Congo SA. Kommissionen gjorde gällande att dekretets bestämmelser stred mot reglerna om etableringsfrihet och fria kapitalrörelser, genom att det inte hade fastslagits några tillräckligt precisa och objektiva kriterier för godkännande, alternativt underkännande, av de ovan nämnda transaktionerna. I sin dom behandlade EG-domstolen endast förenligheten mellan dekretets bestämmelser och reglerna om fria kapitalrörelser. Orsaken var huvudsakligen att dekretet kunde bidra till att investerare för andra länder än Frankrike skulle avstå från att investera i Elf-Aquitaine. Eftersom dekretet ansågs strida mot reglerna om fria kapitalrörelser ansåg EG-domstolen det onödigt att pröva om det också stred mot etableringsreglerna.

Gyllene aktier är dock inte generellt förbjudna. Det visar andra avgöranden av EG-domstolen. Det som medförde att den gyllene aktien i Elf-Aquitaine var otillåten var att innehavaren av denna, det vill säga franska staten, helt diskretionärt kunde vägra att acceptera nya aktieägare i bolaget. Hade möjligheten att motsätta sig nya ägare varit beroende av att vissa villkor varit uppfyllda skulle däremot bestämmelserna sannolikt ha varit acceptabla.

Det andra exemplet rör de speciella regler som fanns i tysk rätt och som avsåg bolaget Volkswagen. För detta bolag gällde en speciell lag, den så kallade *Volkswagen-lagen*. I denna fanns bestämmelser som innebar bland annat att ingen aktieägare skulle kunna utöva rösträtt på bolagsstämman som motsvarade fler aktier än en femtedel

av aktiekapitalet. Vidare föreskrevs att Förbundsrepubliken Tyskland och delstaten Niedersachsen hade rätt att utse vardera två styrelseledamöter så länge något av dessa båda rättssubjekt ägde aktier i bolaget. En tredje bestämmelse var att om det enligt aktiebolagslagen krävdes en majoritet på minst tre fjärdedelar av röstetalet på stämman så skulle det på bolagsstämman i Volkswagen krävas en majoritet som var större än fyra femtedelar av det representerade aktiekapitalet. Eftersom Tyskland och Niedersachsen inte förväntades sälja sina aktier medförde dessa bestämmelser i praktiken att ett företag inte skulle kunna köpa upp så många aktier i Volkswagen att det därigenom skulle kunna få ett bestämmande inflytande över bolaget. Ett sådan inflytande skulle förbundsrepubliken Tyskland och delstaten Niedersachsen alltid fortsätta att ha. Kommissionen gjorde i målet gällande att dessa bestämmelser stred emot reglerna om fria kapitalrörelser. EG-domstolen delade denna uppfattning och tillade att det inte fanns några skäl som medförde att begränsningarna ändå skulle anses giltiga.

Diskrimineringsförbudets stora betydelse

Fram till cirka 1990 präglades den svenska lagstiftningen av stor skepsis, närmast misstänksamhet, mot utländska företags verksamhet i Sverige. Det ansågs därför nödvändigt att kontrollera sådan verksamhet och ytterst att kunna hindra den. Under 1990-talets början skedde emellertid en omsvängning. Utländska investeringar sågs med blidare ögon. Lagstiftningens många mot utlänningar diskriminerande regler började ifrågasättas och i viss mån även avskaffas helt. När Sverige den 1 juni 1991 ansökte om medlemskap i EU måste det också ha stått klart att dessa regler utgjorde ett hinder för att Sverige skulle kunna bli medlem.

Det är naturligtvis svårt att veta huruvida de många mot utlänningar diskriminerande reglerna hade avskaffats även om Sverige inte hade strävat efter medlemskap i EU. Det förefaller i och för sig sannolikt att många av reglerna hade avskaffats även om vi inte blivit medlemmar. Min uppfattning är emellertid att detta knappast hade

skett så snabbt och i så omfattande grad om inte EG-föredraget hade tvingat oss att avskaffa reglerna. Min uppfattning är därför att fördragets regler har haft mycket stor betydelse för att öppna upp det svenska näringslivet för utlänningar och utländska företag.

Det kan också noteras ett antal diskriminerande regler fanns kvar i den svenska lagstiftningen långt efter det att vi blivit medlemmar av EG, till exempel inom aktiebolagsrätten. Vissa sådana regler finns för övrigt fortfarande kvar på skilda områden, låt vara att dessa inte ligger inom ramen för vad som behandlas i detta kapitel. Som exempel kan anges att det i lotterilagen föreskrivs att tillstånd att bedriva lotteri endast få lämnas till svenskt juridisk person. Ett annat exempel är att den ersättning som utgår till författare vars verk utlånats från bibliotek i princip är begränsad till svenska författare och översättare.

Vidare kan noteras att EG-domstolen i några domar har tillämpat diskrimineringsförbudet tillsammans med etableringsreglerna och reglerna om de fria kapitalrörelserna mycket strängt. Sammantaget kan därför konstateras att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har haft mycket stor betydelse för den gemensamma marknadens funktion.

Källor och litteratur

Diskrimineringsförbudet behandlas i alla större läroböcker i europarätt. Bland sådana kan nämnas O. Allgårdh & S. Norberg, *EU och EG-rätten*, 4 upplagan (Norstedts Juridik, Stockholm, 2004) samt U. Bernitz & A. Kjellgren, *Europarättens grunder*, 3 upplagan (Norstedts Juridik, Stockholm, 2007). Kända utländska standardverk är C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, 2 upplagan (Oxford University Press, Oxford, 2007), P. Craig & G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6 upplagan (Oxford University Press, Oxford, 2007), samt D. Wyatt & A. Dashwood, *European Union Law*, 5 upplagan (Sweet & Maxwell, London, 2006).

En översikt över de etableringsregler som gällde för utlänningar i Sverige kring år 1990 återfinns i Aurén, *Utländsk företagsetablering i Sverige* (Skrifter utgivna av Institutet för immaterialrätt och mark-

nadsrätt vid Stockholms Universitet nr 29, 1985). De överväganden som gjordes i samband med införandet av 1982 års lagstiftning återfinns i proposition 1991/92:134, Ny lagstiftning om utländska förvärv av svenska företag m. m.

EG-domstolens domar återfinns lättast på domstolens hemsida <http://curia.europa.eu>. De domar som särskilt berörs i kapitlet är:

Mål 36/74, Walrave & Koch mot Association Union Cycliste International med flera.

Mål C-221/89, Factortame Ltd med flera mot The Secretary of State for Transport.

Mål C-415/93, Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL mot Jaen-Marc Bosman.

Mål C-217/97, Centros Ltd mot Ervervs- og Selskabsstyrelsen.

Mål C-483/99, Kommissionen mot Frankrike (Elf-Aquitaine).

Mål C-112/05, Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland (Volkswagen).

Hur fri blev den fria rörligheten för tjänster?

av Susanne S:t Clair Renard

Uppbyggnaden av en gemensam europeisk tjänstemarknad hade påbörjats långt innan tiden för Sveriges inträde i den europeiska gemenskapen. Fri handel med varor var i stort sett redan genomförd, medan tjänster däremot var långt efter. Nu, ett drygt decennium senare, är en gemensam tjänstemarknad avsevärt mycket närmare. Det återstår dock åtskilligt innan målet är uppnått.

Varför har det gått så trögt? Framst därför att den ständigt expanderande tjänstesektorn rymmer en mångfald verksamheter, somliga av stor vikt för samhälle och ekonomi, andra med fast förankring i nationell tradition. Under tjänstebegreppet samsas alla tänkbara samsättningar, allt från förläggande av Årsboken för Europaforskning till professionell idrott.

Mycket har dock gjorts. För en mångfald tjänstesektorer finns numera gemensamma bestämmelser som ersätter nationella särregleringar. Inom exempelvis bank- och försäkringssektorn råder minimiregler som gör det möjligt att utöva verksamhet inom hela gemenskapen. Det ramdirektiv *om tjänster på den inre marknaden* (här efter kallat tjänstedirektivet) som antogs 2006 kommer förvisso att underlätta den fria rörligheten, men uppfyller långt ifrån de högt ställda förväntningarna. Stora tjänstesektorer är exkluderade, såsom speltjänster och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. För dessa och övriga så kallade oreglerade tjänster, som inte omfattas av gemenskapsrättslig sekundärrätt, gäller i stället EG-fördragets bestämmelser om tjänsters fria rörlighet. Det faktum att vissa tjänster kallas

oreglerade har lett till den utbredda missuppfattningen att sådana tjänster inte skulle omfattas av EG-rätten. All ekonomisk verksamhet omfattas emellertid av EG-fördraget. För oreglerade tjänster blir det därmed EG domstolens tolkning av EG-fördraget som bestämmer den fria rörlighetens omfattning.

En rättvisande bild av den gränsöverskridande tjänsteverksamhetens förutsättningar måste även beakta att nationella regler inom andra rättsområden, såsom skatterätt och arbetsrätt, kan missgynna utländska tjänstetillhandahållare. Om tjänster verkligen skall kunna utövas inom hela gemenskapen utan att hindras av nationella särregleringar, så är det därför inte tillräckligt med gemensamma regler avseende själva tjänsten. Även andra rättsområden behöver ses över. I avsaknad av harmonisering inom dessa övriga rättsområden har EG-domstolen tillämpat fördragets bestämmelser för tjänsters fria rörlighet (artikel 49) för att komma tillrätta med missgynnande nationella bestämmelser.

Under de 15 år Sverige varit medlem i EU har utvecklingen fortskridit med den för EU speciella dramaturgin. Debatten har fokuserat på utvidgning, nytt fördrag och försvarsfrågor. Arbetet med att skapa en gemensamma europeisk marknad för varor och tjänster har inte satt några större spår i debatten, med undantag för snus och alkohol. Beträffande tjänster har det successiva upprättandet av en europeisk tjänstemarknad pågått trögt men stillsamt. Utländska attacker på det nationella spelmonopolet har i och för sig ådragit sig visst intresse, liksom avregleringen av energi- och telemarknaden. Det var i stället det så kallade tjänstedirektivet som kom att väcka starka känslor. Den fria rörligheten för tjänster ställdes mot den nationella välfärden i allmänhet och arbetstagarintressen i synnerhet. Hur kunde detta hända? Hur kunde ett urvattnat lagförslag, som knappt förmådde befästa den utveckling av tjänsters fria rörlighet som redan uppnått genom sekundärrätt och EG-domstolens praxis, förorsaka en sådan häftig reaktion?

Förklaringen är nog att utvecklingen av tjänsters fria rörlighet inte är allmän kunskap, utom för den lilla krets av tjänstemän och jurister som arbetar med europarättsliga frågor. Detta kan även förklara den yrvakna bestörtning som EG-rättens tillämpning på nationell arbets-

rätt väckte, samt de vitt skilda uppfattningarna om vilken inverkan fallet har på den svenska kollektivavtalsmodellen.

Syftet med detta kapitel är att ge en begriplig och någorlunda fullständig bild av utvecklingen av tjänsters fria rörlighet, nuvarande rättsläge och frågor inför framtiden.

Från förbud mot diskriminering till ömsesidigt erkännande

Rätten till fri rörlighet för tjänster regleras i EG-fördragets artikel 49 första stycket:

Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

EG-domstolens tolkning av artikel 49 har genomgått olika faser. Allt sedan EG bildades har *förbud mot diskriminering på grund av nationalitet* varit ledstjärna för gemenskapsarbetet, så även för tolkningen av artikel 49 (se Lars Pehrsons kapitel i denna volym om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet). På centrala områden har emellertid utvecklingen gått mot ett närmare samarbete som sträcker sig utöver rätt till likabehandling. Särskilt tydlig är denna utveckling beträffande handel med varor och tjänster. Under arbetet med att upprätta en gemensam varu- och tjänstemarknad blev det uppenbart att även icke-diskriminerande nationell lagstiftning kan försvåra den gränsöverskridande tjänstehandeln. Den fria rörligheten för varor och tjänster har därför kommit att utvecklas långt utöver rätt till likabehandling. För tjänster är utgångspunkten att nationella tjänsteregleringar som försvårar, hindrar eller begränsar tjänsteverksamhet inte får tillämpas på tjänster som endast tillfälligt utövas i verksamhetslandet eller som tillhandahålls från ett annat land. Kontroll av tjänstetillhandahållare bör istället utövas av hemlandet/etableringslandet. En stor del av den sekundärrätt som utfärdats bygger på *principen om hemlandskontroll och ömsesidigt erkännande*

av andra medlemsländers lagstiftning. Världlandet får helt enkelt godta hemlandets reglering av tjänsteverksamhet. Det är sedan hemlandets ansvar att kontrollera verksamheten. Principen om hemlandskontroll innebär att hemlandet/etableringslandet har huvudansvar för tillståndsgivning och kontroller, dock med viss möjlighet för världlandet att, i samarbete med tjänstetillhandahållarens hemland, övervaka verksamheten i världlandet. Ovanstående principer har sitt ursprung i domstolens praxis. EG-domstolen har formulerat det så att världlandet inte nödvändigtvis skall tillämpa alla inhemska regler även på tjänster som endast tillfälligt utövas i världlandet. Dessa tjänster är ju redan underkastade hemlandets regler för verksamheten. Tjänster som lagligen tillhandahålls i hemlandet skall även kunna tillhandahållas i övriga medlemsländer.

Innan vi går vidare är det nödvändigt att klargöra det EG-rättsliga tjänstebegreppets särart och skillnaderna mellan rätten till fri rörlighet för tjänster och rätten till fri etablering. I ekonomiska sammanhang brukar med tjänster vanligtvis avses immateriella produkter. Det EG-rättsliga tjänstebegreppet är emellertid något annorlunda. Här görs istället åtskillnad mellan permanent och tillfällig verksamhet i ett land. Endast verksamhet som utövas tillfälligt i ett annat land eller där tjänstetillhandahållaren saknar fast etablering i världlandet omfattas av det EG-rättsliga tjänstebegreppet. Det är således endast sådana "EG-tjänster" som regleras av artikel 49. Tjänsteverksamhet som bedrivs av företag eller yrkesutövare som är stadigvarande etablerade i ett annat medlemsland regleras i stället av fördragets bestämmelser om rätten till fri etablering, artikel 43. Distinktionen är viktig eftersom rätten till fri rörlighet för tjänster är mer långtgående än rätten till fri etablering.

Enligt artikel 43 innebär rätten till etablering "*rätt att starta och utöva verksamhet [...] på de villkor etableringslandet föreskriver för egna medborgare ...*". Rätten till fri etablering utgår således från principen om likabehandling/icke-diskriminering. Det innebär att företag som väljer att etablera sig i ett annat EU-land har rätt att utöva verksamhet på samma villkor som landets egna företagare. Inhemska regler kan vara krångliga och försvåra verksamheten utan att strida mot artikel 43, under förutsättning att alla i världlandet etablerade

näringsidkare drabbas lika. Det är endast om värdlandets regler diskriminerar utländska företagsetableringar som artikel 43 griper in. Beträffande omständigheterna kring själva etablerandet av verksamheten så är emellertid bedömningen av värdlandets regler strängare. Här tillåts inga onödiga hinder. Företag och yrkesutövare som önskar etablera sig i ett annat EU-land skall inte underkastas onödigt juridiskt och administrativt krångel. Alla åtgärder, diskriminerande såväl som icke-diskriminerande, som försvårar etablering i ett annat EU-land strider mot artikel 43.

Skillnaderna mellan hur EG-rätten ser på tjänster respektive etablering följer av de olika förutsättningarna för utövande, reglering och kontroll. Ovan nämnda principer om ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll bygger på att verksamheten lyder under etableringslandets lagstiftning samt att det är etableringslandet som har huvudansvar för kontroll av verksamheten. Det är då inte bara rimligt utan även nödvändigt att all verksamhet underkastas samma regler och kontroll i etableringslandet. Beträffande gränsöverskridande tjänstehandel så kan man utgå från att verksamheten redan är underkastad reglering och kontroll i hemlandet. Dessa tjänster skall därför kunna utövas fritt inom den gemensamma tjänstemarknaden, utan att hindras av dubbla regleringar.

Avslutningsvis skall erinras om att medlemsländerna kan medges undantag från fördragets bestämmelser om fri rörlighet, se vidare under avsnittet om medlemsländernas möjlighet att vidta skyddsåtgärder.

EG-domstolens dynamiska tolkning av artikel 49 i EG-fördraget

För oreglerad tjänsteverksamhet är det fördragets bestämmelser som skall tillämpas. Enligt artikel 49 är alla hinder för utövande av tjänster mellan tjänsteutövare och tjänstemottagare i olika medlemsländer förbjudna. Som nämnts ovan så har EG-domstolens integrationsvänliga tolkning av fördragets bestämmelser varit en starkt pådrivande faktor för att öppna upp tjänstemarknaden. Domstolen har inom

vissa områden givit artikel 49 en i det närmaste omnipotent tolkning. Förbudet för diskriminering är i och för sig fortfarande utgångspunkt i domstolens bedömning av nationella åtgärders förenlighet med fördraget. Med tiden har dock allt fler nationella åtgärder förbjudits. I och med fallet *Säger* 1993 var det helt klart att inte bara diskriminerande åtgärder utan alla åtgärder som på något sätt hindrade den fria rörligheten kom att omfattas av förbudet i artikel 49. Formuleringen i fallet *Säger*, ”hindrar, begränsar eller försvårar”, har sedan återkommit som ett mantra i senare fall.

Artikel 49 avser främst nationell reglering av tjänsteverksamhet. EG-domstolen har emellertid tillämpat artikel 49 på annan nationell reglering inom andra områden. Det är då fråga om rättsområden, såsom nationell arbetsrätt och skatterätt, som påverkar förutsättningarna för tjänsteverksamhet. Skillnaden mellan tjänsteverksamhet och övriga rättsområden kan åskådliggöras med hjälp av två kända fall.

I fallet *Säger* gällde frågan nationella regler för själva tjänsteverksamheten. Den engelska firman *Manfred Säger* sysslade med patentförnyelser, en verksamhet som i Storbritannien inte krävde några särskilda kvalifikationer. I Tyskland stoppades företagets verksamhet av tyska krav på juristexamen för verksamhet med juridisk inriktning, inklusive den tämligen okomplicerade tjänsteverksamheten med att påminna klienter om förnyelse av patent. Tyskland hävdade att kravet på intet sätt missgynnade utländska tjänsteutövare, alla medlemsländers utbildningar godtogs. Kravet gällde således lika för alla. Domstolen kom här fram till att det tyska kravet inte var diskriminerande men trots det stred mot artikel 49. Det räckte i detta fall med att åtgärden på annat sätt ”hindrade, begränsade eller försvårade” den fria rörligheten för tjänster.

I det kontroversiella *Laval-målet* gällde frågan inte själva tjänsteverksamheten, som i detta fall var konstruktions- och byggnadsarbete. Här var istället frågan om svensk arbetsrätt stred mot EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet. Även i *Laval-målet* kom domstolen fram till att de nationella bestämmelserna stred mot artikel 49. I detta fall missgynnades utländska tjänsteutövare av de nationella reglerna. Domstolen konstaterade att bestämmelser om strejkrätt, den så kallade *Lex Britannia*, var diskriminerande. Det rör sig här om öppen

diskriminering, där arbetsfred respekteras endast avseende svenska kollektivavtal. Än mer kontroversiell är den andra frågan, som gällde rätt att med hjälp av stridsåtgärder tvinga utländska tjänsteföretag att ingå svenska kollektivavtal. Domstolen konstaterade först att krav på kollektivavtal i sig är förenligt med artikel 49. Trots det så fann domstolen att Byggnads krav stred mot artikel 49. Det främsta skälet synes ha varit att lönenivån skulle förhandlas fram först efter det att kollektivavtalet var slutet. Modellen gjorde det omöjligt att i förväg räkna ut lönekostnaderna, vilket avsevärt torde försvåra gränsöverskridande tjänsteutövande (se även Thomas Perssons kapitel i denna volym för en diskussion om Laval-målet).

Slutsatsen är att den vidare tolkningen av förbudet i artikel 49 endast med säkerhet kan tillskrivas själva tjänsteverksamheten. Här är alla nationella åtgärder, diskriminerande såväl som icke-diskriminerande, förbjudna. I den mån värdlandets nationella bestämmelser därmed får sättas åt sidan gäller i stället hemlandets reglering av tjänsteverksamheten, enligt principen om ömsesidigt erkännande. Beträffande andra rättsområden som indirekt kan försvåra tjänsteverksamheten är EG-domstolen försiktigare. Här har artikel 49 i högre grad tolkats inom ramarna för diskrimineringsförbudet. Något ömsesidigt erkännande av andra medlemsländers lagstiftning inom områden som arbetsrätt och skatterätt kan givetvis inte komma ifråga.

EG-domstolens bestämning av hinder mot tjänsters fria rörlighet kan systematiseras enligt följande:

- Öppen diskriminering på grund av nationalitet. Medlemslänternas lagstiftning är numera i det närmaste helt fri från öppet angivande av nationalitet som särskiljande kriterium.
- Dold diskriminering i form av krav på etablering i värdlandet. Krav på etablering har tidigare varit en relativt vanlig åtgärd. Anledningen har vanligen varit medlemslänternas strävan att kunna utöva effektiv kontroll över verksamheten. Krav på etablering för tjänsteverksamhet är en paradox som omöjliggör fri rörlighet för tjänster. Det som kännetecknar tjänster är just frånvaron av fast etablering i värdlandet. Detta är också det

som skiljer fördragets tjänstebegrepp från etablering. Den fria rörligheten för tjänster innebär förbud mot alla hinder, diskriminerande såväl som icke-diskriminerande. Etableringsrätten i artikel 43 utgår i stället från likabehandling, det vill säga att utländska tjänsteutövare som väljer att etablera sig i verksamhetslandet skall kunna utöva sin verksamhet på samma villkor som landets egna tjänsteutövare.

- Dubbla lagstiftningsbördor, hemlandets och värdlandets. EG domstolen har fastslagit att bördan av att efterleva två länders lagstiftning missgynnar utländska tjänsteutövare. I de fall verksamhet redan är reglerad i hemlandet får värdlandets lagstiftning därför inte tillämpas. Hit hör neutrala kvalitetskrav på tjänstproduktens innehåll, utformning och kvalité, tjänsteutövarens kvalifikationer, samt krav på organisations- och bolagsformer, under förutsättning att verksamheten redan är underkastad liknande reglering i hemlandet. Om ett företag i stället väljer att etablera sig i verksamhetslandet blir situationen annorlunda. När verksamhetsland och etableringsland således blir ett och detsamma, är tjänstverksamheten endast underkastad ett lands lagstiftning.
- Icke-diskriminerande åtgärder som på annat sätt hindrar, begränsar eller försvårar tjänsters fria rörlighet. Det är svårt att hitta någon nationell reglering av tjänsteverksamhet som inte omfattas av formuleringen. Totalförbud är det mest uppenbara och absoluta hindret. Det svenska förbudet för privat spelverksamhet hör till denna kategori. Krav på tillstånd och kontroller omfattas också av förbudet. Till det kommer samma kategori som under föregående strecksats, med den skillnaden att det här inte är fråga om dubbla regleringar. I dessa fall, där tjänsteutövarens hemland inte reglerat verksamheten ifråga, så uppstår ingen diskriminering eller missgynnande. Ett lands lagstiftning, verksamhetslandets, tillämpas lika på inhemska och utländska tjänsteutövare. Som exempel kan nämnas krav på juristexamen för bevakning av patentförnyelse och förbud för vissa marknadsföringsmetoder.

Vad som här sagts om icke-diskriminerande åtgärder gäller endast själva tjänsteverksamheten. Beträffande övriga rättsområden, såsom skatterätt och arbetsrätt, tolkas förbudet i artikel 49 med större försiktighet. I de fall EG-domstolen funnit att nationell lagstiftning inom övriga rättsområden strider mot artikel 49 har det nästan uteslutande rört sig om rättsregler som missgynnar utländska tjänstutövare. Samma sak gäller vid etablering av tjänsteverksamhet. Att etableringslandets regler är krångliga och därmed försvårar verksamheten saknar betydelse, så länge de tillämpas lika och inte missgynnar utländska tjänsteföretag.

Medlemsländernas möjlighet att vidta skyddsåtgärder

Det kan synas som om den gemensamma tjänstemarknaden nu är fullbordad, med hjälp av EG-domstolens praxis och principen om ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll. Och detta utan tidsödande och mödosamt utfärdande av direktiv eller förordningar! Det är emellertid inte hela sanningen. Principen om ömsesidigt erkännande är visserligen en utgångspunkt för den fria rörligheten, men långt ifrån heltäckande. Medlemsländerna har fortfarande rätt att tillämpa sin egen lagstiftning på verksamhet inom det egna territoriet, under förutsättning att bestämmelserna inte bryter mot fördraget. För övriga rättsområden som kommit att omfattas av artikel 49 är det helt uteslutet att godta andra länder lagstiftning.

Det tyngsta skälet till att inte utropa den gemensamma marknaden som fullbordad är dock alla undantag från bestämmelserna om fri rörlighet. En rad säkerhetsklausuler, ägnade att tillgodose medlemsländernas behov av att hävda nationella intressen och skydda sina medborgare från skadliga tjänsteprodukter, gör det möjligt att begränsa och även förbjuda viss verksamhet inom det oreglerade tjänsteområdet. Negativa konsekvenser av en allt generösare tolkning av fördragets regler om rätt till fri tjänstehandel kan härigenom balanseras eller i vart fall mildras. Det finns annars en uppenbar risk för att principen om ömsesidigt erkännande leder till ett "race to the

bottom”, som landar på den för marknadsaktörerna minst ingripande nivån. Säkerhetsklausulerna är konstruerade som undantag från fördragets bestämmelser om fri rörlighet.

För att få en bild av hur fri tjänsters fria rörlighet egentligen är så måste man därför för det första ha klart för sig vilka nationella åtgärder som omfattas av fördragets förbud mot hinder för tjänsters fria rörlighet, för det andra överblicka möjliga undantag. Som framgår av ovanstående så har med tiden allt fler nationella regleringar kommit att omfattas av fördragets förbud. Det är här frågan om undantag kommer in. Undantag, det vill säga rätten för medlemsländerna att vidta skyddsåtgärder, är en ytterst intressant och oerhört viktig del av EG-rätten. Det är här, i diskussionen om undantag, som slaget mellan olika intressen står. Fördrag och praxis ger ramarna för vilka skyddsändamål och skyddsåtgärder som kan godtas. Medlemsländerna har sedan att, inom dessa ramar, övertyga kommissionen och domstolen om den nationella lagstiftningens förträfflighet, med väl avvägda men nödvändiga begränsningar av den fria rörligheten. Utländska tjänsteföretag vars verksamhet i värdlandet hindras av nationell skyddslagstiftning försöker påvisa motsatsen, det vill säga att det inte finns några legitima skäl att begränsa deras rätt till fri rörlighet. Domstolens ställningstagande är sedan en avvägning mellan å ena sidan gemenskapens intresse av en tjänstemarknad med oinskränkt fri rörlighet och å andra sidan medlemsländernas intresse av att skydda staten och medborgarna från skadliga effekter av den fria rörligheten.

De skyddsändamål som kan komma ifråga är enligt artikel 46 i EG-fördraget skydd för allmän ordning, säkerhet och folkhälsa. Skydd för allmän ordning har med framgång åberopats av medlemsländerna för att rättfärdiga statliga spelmonopol. Motiveringen är kopplingen mellan kriminalitet och vissa spelformer. Exempelvis så riskerar spelautomater i privat regi att finansiera kriminell verksamhet (se Jörgen Hettnes kapitel i denna volym för en diskussion av de statliga spelmonopolen). Allmän hälsa har, dock utan framgång, åberopats för att undandra statligt finansierad sjukvård från frirörlighetsbestämmelserna.

Fler skyddsändamål har tillkommit i och med att fördragets undantagsgrunder specificerats och utvidgats av EG-domstolen. Enligt

domstolens praxis har medlemsländerna givits möjligheten att åberopa hänsyn till allmänintresset som grund för undantag. Allmänintressen är ett samlingsnamn för en vildvuxen samling skyddsändamål. Den kanske vanligaste är skydd för konsumenten. Denna grund åberopas vanligen för att rättfärdiga nationella kvalitetskrav på tjänsteverksamheten, upprätthållna med kontroller och krav på tillstånd. Skydd för konsumenten har även fått rättfärdiga nationella spelmonopol, med motiveringen att statligt huvudmannaskap skulle motverka risken för överdrivet spelande. För vissa yrken, såsom advokater och revisorer, har förutom konsumentskydd även upprätthållande av yrkesetiska regler fått rättfärdiga nationell skyddslagstiftning, i form av tillstånd och registrering.

EG-domstolens avvägning mellan den fria rörligheten och nationella skyddsändamål sker med hjälp av en proportionalitetsbedömning. Den nationella skyddsåtgärdens inskränkande effekt måste stå i proportion till skyddsändamålet. En skyddsåtgärd som allvarligt hindrar eller försvårar den fria rörligheten, såsom förbud för att utöva viss tjänsteverksamhet måste vägas upp av viktiga och skyddsvärda ändamål. Medlemsländerna kan heller inte räkna med att få behålla diskriminerande bestämmelser, som explicit nämner nationalitet som grund för sämre behandling. Inte heller dold diskriminering i form av krav på etablering i värdlandet tolereras, oavsett skyddsändamål. Domstolen har här haft för vana att peka ut mindre ingripande åtgärder som skulle kunna passera. I stället för att kräva etablering kan medlemslandet införa krav på tillstånd och kontroll.

Ett utmärkt exempel på avvägningen mellan olika intressen är det tidigare nämnda Laval-fallet. Domstolen godkände det av Sverige åberopade skyddsändamålet, skydd för arbetstagarintresset. Däremot ansågs skyddsåtgärden ha en alltför negativ effekt på utländska byggföretags möjligheter att utöva verksamhet i Sverige. Det var inte krav på kollektivavtalsanslutning som i sig ställde till med problem. Tvärtom poängterade domstolen att kollektivavtal är förenliga med EG:s bestämmelser. Det var i stället främst det faktum att lönekostnaderna bestämdes i förhandlingar först efter det att kollektivavtal ingåtts, som var av avgörande betydelse för domslutet.

Rätten till undantag enligt artikel 46 och praxis är tänkta att

uppfylla medlemsländernas behov av skyddsåtgärder, i avvaktan på sekundärrättslig harmonisering och samordning. Rätten till undantag gäller därför endast inom det oreglerade området. För reglerade tjänster skall behovet av skyddslagstiftning tillgodoses av sekundärrätten.

Sekundärrättslig reglering av tjänsters fria rörlighet

Inom EG-rätten görs åtskillnad mellan *reglerade* och *oreglerade tjänster*. Reglerade tjänster är sådana tjänster som täcks av sekundärrätt, det vill säga direktiv eller förordningar antagna av EU:s lagstiftande organ. Övriga tjänster, det vill säga tjänster som endast regleras av fördragets bestämmelser, benämns något oegentligt som oreglerade. All tjänstehandel omfattas dock av EG-rätten. Påpekandet är viktigt och nödvändigt, det finns nämligen en tämligen utbredd missuppfattning att endast tjänster som reglerats genom sekundära EG-rättsakter lyder under den EG-rättsliga sfären. Det är i stället så att all ekonomisk gränsöverskridande tjänsteverksamhet omfattas av EG-fördragets bestämmelser om tjänsters fria rörlighet. Förbud mot diskriminering, principen om ömsesidigt erkännande och hemlandskontroll vilar direkt på EG-fördraget och gäller således all gränsöverskridande tjänsteverksamhet. För reglerade tjänster har sedan rätten till fri rörlighet utvecklats och specificerats genom direktiv eller förordningar. Sådan sekundärrätt täcker allt fler tjänstesektorer, dock är fortfarande viktiga områden ”oreglerade”.

Vid uppbyggnaden av den gemensamma tjänstemarknaden har alla rättsliga verktyg som står till buds använts. Den rättsliga grunden utgörs av EG-fördragets bestämmelser om rätt till fri rörlighet. EG-fördraget är emellertid en ramlag som kräver utfyllnad och konkretisering. Avsikten var också ursprungligen att EG-fördraget skulle fyllas ut med sekundärrätt. Fördragets förbud mot hinder skulle ersättas av en gemensam lagstiftning, införlivad och tillämpad lika i alla medlemsländernas rättsordningar. Det blev inte riktigt som det var tänkt. Lagstiftningsvägen visade sig mödosam och tidsödande.

När en ramlag skall konkretiseras går det inte längre att dölja olika uppfattningar genom svävande formuleringar.

Vad vi nu har är ett lapptäcke av olika lösningar. I grunden ligger som sagt EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet. I den mån EU utfärdat sekundärrätt gäller givetvis i första hand denna, dock under förutsättning att man hållit sig inom ramarna för EU:s lagstiftningskompetens. Direktiv är den vanliga formen för sekundärrätt avseende tjänsters fria rörlighet. Med tiden har en rad olika former av direktiv kommit att användas. Utvecklingen har gått från direktiv med hög grad av konkretisering till direktiv som är mer detaljerade än fördragets men fortfarande, i olika hög grad, överlämnar samordning och harmonisering till medlemsländerna, under kommissionens ledning. Även sekundärrätten har således allt fler drag av ramlagstiftning. Ett typiskt exempel är det nya tjänstedirektivet, som kommer att behandlas nedan. En effekt är att inte heller sekundärrätten alltid är så lätt att tillämpa som man kan önska. Kompromisser under resans gång gör sig även till känna i form av svårtolkade bestämmelser. Fördraget får då fortsätta att fungera som utfyllnad och tolkningshjälp.

Man kan säga att utvecklingen i högsta grad är pragmatisk, där lösningen är att ta den för ändamålet mest lämpliga och framkomliga vägen. Går det inte att få igenom ett långtgående harmoniseringsdirektiv så går det kanske i alla fall att få majoritet i rådet och parlamentet för ett lite luddigare formulerat direktiv. Om rådet och parlamentet inte lyckats nå majoritet om lagförslag, eller om kommissionen inte kommer fram med några förslag får domstolens praxis fungera som en tillsvidarelösning. Svårigheter att få till gemensam sekundärrätt täcks på så sätt upp av domstolens, vanligtvis integrationsvänliga, tolkning av fördragets bestämmelser.

Ambitionen är dock fortfarande att få till stånd gemensamma regler. Om tiden inte är mogen för lagstiftning så kan kommissionen i stället välja att formulera rekommendationer eller tolkningshjälp i olika former. Inte heller kommissionens omfattande utredningar, ofta dokumenterade i så kallade vitböcker och grönböcker är rättsligt bindande men får ses som ett förebud om samarbetets fortsatta inriktning.

Genom åren har gemenskapsrättsliga direktiv kommit att täcka allt fler tjänstesektorer. Tillkomsten av sekundärrätt innebär att fördragets rambestämmelser fylls ut och konkretiseras. Inom tjänstesektorer med omfattande nationell särreglering är behovet av harmoniseringslagstiftning som störst. TV-sändningar, bank- och försäkringsverksamhet, samt medicinska yrken är exempel på tjänsteområden med en omfattande nationell skyddslagstiftning.

För den gemensamma rättstillämpningen är det kanske önskvärt om sekundärätten var totalharmoniserad, det vill säga att direktiven vore så pass detaljerade att utrymmet för nationella särlösningar minimeras. De så kallade sektorsdirektiven avseende samordning och ömsesidigt erkännande av vissa yrkesutbildningar har en sådan hög grad av harmonisering. Denna lagstiftningsteknik är emellertid mödosam och tidsödande. Efter att ha utfärdat sju sektorsdirektiv gick man istället över till de så kallade generella yrkesdirektiven. Här föreskrivs ömsesidigt erkännande, med rätt att kräva ett extra år eller särskilda kunskapstest i de fall de nationella utbildningarna skiljer sig åt alltför mycket. Inom andra område har man istället valt att uppställa vissa gemensamma minimikrav. Verksamhet som uppfyller villkoren skall sedan kunna utövas inom hela gemenskapen. Denna metod har använts för harmonisering av verksamhet för bank- och kreditinstitut samt för försäkringsverksamhet.

Harmonisering täcker vanligtvis inte alla aspekter av en viss verksamhet. De delar som ligger utanför fångas fortfarande upp av fördragets bestämmelser. Så är exempelvis fallet med TV-direktivet, där vissa marknadsföringsaspekter inte beaktas. I sådana fall kan medlemsländerna tillämpa sin nationella lagstiftning, i den mån den inte kränker fördragets bestämmelser.

Detta är inte platsen för detaljerade redogörelser avseende sekundärrättens närmare innehåll. Dock skall, förutom de direktiv som nämnts ovan, även nämnas de direktiv som öppnat upp näten inom försörjningssektorerna, det vill säga energi- och vattenförsörjning, samt inom data- och telekommunikation. Nästa avsnitt kommer att ägnas tjänstedirektivet som intar en särskild plats, dels på grund av dess omfattning, dels på grund av den betydelse direktivet tillskrivits.

Tjänstedirektivet

Vid Lissabon-mötet 2000 satte EU:s stats- och regeringschefer som mål att EU inom några år skulle inta en ledande ställning på världsmarknaden beträffande ekonomisk tillväxt och konkurrensförmåga. En av de viktigaste förutsättningarna för framgång bedömdes vara ett rättsligt och faktiskt genomförande av den gemensamma tjänstemarknaden.

Nu skulle här tas nya tag. Kommissionen inledde tillsammans med medlemsländerna ett ambitiöst arbete, som i en enda rättsakt skulle komma till rätta med återstående hinder. Det blev ett brett anslag. Både rätt till etablering och rätt till gränsöverskridande tjänsteverksamhet räknades in. Alla tjänstesektorer som hittills inte frigjorts omfattades.

Det förslag till tjänstedirektiv som efter många års trögt arbete sedermera presenterades för rådet och parlamentet var framtaget i konsensus mellan kommissionen och medlemsländerna. Förslaget ansågs inte särskilt kontroversiellt, till stora delar var det mest en fråga om att hitta praktiska former för att genomföra den rätt till fri rörlighet som redan fastställts i EG-fördraget och genom domstolens praxis. Direktivet sågs därför som ett sätt att komma till rätta med medlemsländernas bristande efterlevnad av gemenskapsrätten och ett sätt att manifesteras en gemensam politisk vilja att verkligen uppnå en inre marknad för tjänster.

Det blev inte riktig så enkelt. Direktivet kom att användas som ett politiskt slagträ i EU parlamentet, främst utifrån uppfattningen att den nationella arbetsrätten skulle sättas åt sidan till förmån för de fria marknadskrafterna. Medlemsländernas regeringar och opinioner vaknade till liv och krävde att känsliga områden, såsom medicinsk vård och spelsektorn, skulle undantas från direktivet. För att få igenom förslaget så var kommission tvungen att göra omfattande begränsningar. Att nationell arbetsrätt inte skulle beröras förtydligades på alla upptänkliga sätt. Alla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, inklusive sjukvård, undantogs, liksom spelsektorn. Beträffande de gränsöverskridande tjänster, där verksamheten bedrivs från etablering i hemlandet, så innebär direktivet därför inte några större

nyheter. Man kan nog påstå att det rättsligt sett bidde en tumme. Enligt direktivet måste medlemsländerna tillåta tjänsteverksamhet inom det egna territoriet. Ett fåtal, särskilt angivna krav på verksamheten kan få uppställas, om det är nödvändigt för att skydda allmän ordning, säkerhet, folkhälsa eller miljön. Allt detta känns igen från EG-domstolens tolkning av fördragets bestämmelser. Direktivet är således till stora delar en kodifiering av redan fastslagen praxis. Värdet av detta skall dock inte underskattas. I den mån direktivet leder till att medlemsländerna verkligen införlivar gällande EG-rätt i sina rättsordningar så är mycket vunnet. Som påpekats är det just den bristande nationella implementeringen som utgjort det största problemet. Under kommissionens ledning pågår nu ett omfattande arbete med att införliva tjänstedirektivet i samtliga medlemsländer.

Trots alla kompromisser som gjorts under tjänstedirektivets utarbetande så innebär direktivet ett stort steg mot en gemensam tjänstemarknad. Den kanske viktigaste och tydligaste förbättringen rör emellertid rätten till fri etablering. Direktivet gör det avsevärt mycket enklare att etablera verksamhet i ett annat EU-land, främst genom samordning och underlättande av administrativa rutiner. Ett problem för EG:s bestämmelser om fri rörlighet har annars varit att den praktiska tillämpningen handhas av medlemsländernas administrativa myndigheter. Det innebär att om jag vill öppna en liten taverna i den grekiska övärlden så kan mina möjligheter att åtnjuta rätten till fri rörlighet i praktiken komma att avgöras av byrådens ordförande. Väljer jag istället att etablera min verksamhet i Italien väntar troligen en lång och förvirrande myndighetsvandring med osäker utgång. Den nationella förvaltningens organisation och effektivitet har således avgörande betydelse för EG-rättens genomförande. Undersökningar som kommissionen har genomfört under senare år visar att unionsmedborgare upplever nationell byråkrati, med krångliga och ogenomträngliga administrativa processer, som ett stort hinder för rätten till fri rörlighet.

Genom tjänstedirektivet togs ett stort steg framåt. Tjänstedirektivets ramlagskaraktär innebär att flertalet tjänstesektorer inryms. För dessa ges nu kraftigt förenklade rutiner vid etablering. Företag och egenföretagare som vill etablera sig i ett annat land skall endast

behöva vända sig till en särskilt utsedd myndighet, i Sverige är det Kommerskollegiet. Denna myndighet skall bistå den enskilde, tillhandahålla information och råd samt fungera som mellanhand mellan den enskilde och övriga myndigheter. Tjänstedirektivet föreskriver dessutom att ärenden, vanligtvis ansökan om tillstånd, skall avgöras inom rimlig tid, ett välkommet framsteg som till viss del försvagas av att medlemsländerna själva får bestämma tidsfristen. Ett oavvisligt framsteg är dock den så kallade omvända stupstocksregeln, som innebär att ett positivt beslut fattas automatiskt, om den nationella myndigheten inte får saken ur händerna i tid.

Ekonomiskt–socialt perspektiv

Upprättandet av den inre marknaden har länge varit det viktigaste målet för EU. Den tid då samarbetet uteslutande inriktade sig mot handel och näringsliv är emellertid förbi. Numera omfattas många fler aspekter av det samhälleliga livet än de rent ekonomiska. Nya samarbetsområden såsom hälsa, socialpolitik, arbetsrätt och arbetsmarknadspolitik har successivt inlemmats i gemenskapsarbetet. I takt med att nya samarbetsområden givit EU en allt tydligare social dimension har termen ”social marknadsekonomi” vunnit insteg i kommissionens arbetsdokument och i den politiska debatten, bland annat framförd av den franske presidenten Nicolas Sarkozy. Är detta ett tidens tecken? Kommer EU att överge sin marknadsliberala grundsyn till förmån för icke-ekonomiska värden? Riktigt så dramatisk är nog inte förändringen. Den inre marknaden vilar fortfarande på den marknadsliberala ekonomins ideologi. Fri handel och konkurrenskraftigt näringsliv, i akt och mening att skapa ekonomisk tillväxt och välstånd, utgör fortfarande den självklara utgångspunkten för samarbetet.

Det är dock tydligt att allt större vikt läggs på gemenskapsarbetets sociala dimension. Bakom begreppet ”social marknadsekonomi” torde ligga en önskan att förena marknadsideologi med sociala intressen. Även om ekonomiska och sociala ambitioner inte nödvändigtvis måste vara i konflikt med varandra, så är det emellertid svårt att undvika kollisioner mellan olika intressen och synsätt.

Avvägningen mellan sociala och ekonomiska intressen tar sig skilda uttryck. Beträffande den gemensamma marknaden så har rätten till fri rörlighet fått stå tillbaka till förmån för sociala skyddsändamål. EG-domstolen har sedan länge fastslagit att undantag från artikel 49 kan vara motiverat av sociala skäl. Medlemsländerna har därför med framgång kunnat åberopa skydd för arbetstagares sociala trygghet och socialpolitiska hänsyn som motiv för nationell skyddslagsliftning. Här, i den rättsliga verkligheten, ställs de olika intressena mot varandra. Ett aktuellt exempel är Laval-fallet, där tjänsteföretagets intresse av att få utöva tjänsteverksamhet kolliderade med facket intresse av heltäckande nationella kollektivavtal. EG-domstolens lösning, att tillämpa fri rörlighetsreglerna inom arbetsrättens område, har kritiserats. Frirörlighetsreglerna i artikel 49, överordnas arbetsrätten. Det skall dock noteras att tillämpningen av artikel 49 sker med försiktighet. Domstolen poängterade i Laval-fallet att gemenskapsarbetet har en social dimension, att skydd för arbetstagare rättfärdigar nationella skyddsregler samt att kollektivavtal i sig är förenligt med EG-rätten.

En nytt och enligt en del medlemsländer oroande sätt att tolka artikel 49 har förändrat landskapet. Nationella sjuk- och hälsovårdssystem har genom fallet *Wyatt* kommit att hamna under artikel 49. Den brittiska medborgaren Yvonne Wyatt tröttnade på att vänta på operation för att få sin utslitna höftled utbytt. Hon reste till Frankrike, fick en höftprotes inopererad för 3 900 pund och vände sig sedan till det brittiska sjukvårdssystemet, National Health Service, för ersättning av kostnaderna. Eftersom artikel 49 endast rör *ekonomisk* tjänsteverksamhet så har den allmänna uppfattningen tidigare varit att skattefinansierade välfärdstjänster inte berörs av artikeln. EG-domstolen fastställde dock i fallet *Wyatt* att inte bara privat vård utan även offentliga sjuk- och hälsovårdssystem omfattas av artikel 49. En konsekvens är att vårdtagare, under vissa givna omständigheter, skall kunna vända sig till vårdgivare i andra medlemsländer och få vården bekostad av det egna landets sjukförsäkringssystem. Än så länge är det för tidigt att dra några säkra slutsatser av fallet *Wyatt*.

Rättsligt blev konsekvensen en osäkerhet avseende gränserna för artikel 49. Det kan hända att endast sjuk- och hälsovården berörs.

Det kan också hända att bedömningen om ekonomisk verksamhet smittar av sig på andra samhällstjänster. Kan exempelvis barn- och äldreomsorg och kanske till och med det allmänna utbildningsväsendet komma att bli föremål för en lika kreativ tolkning av artikel 49? Även dessa verksamheter kan sägas vara av ekonomisk natur, vilket blir än tydligare i de fall tjänsterna åsatts ett visst pris i den offentliga sektorns ekonomiska styrmodeller eller i samband med offentlig upphandling. Möjligheten att flytta med sig sin vård- eller skolpeng borde då vara lika inom ett medlemslands gränser som mellan medlemsländer. Som exempel kan nämnas den allmänna grundskole- och gymnasieutbildningen i Sverige som ju faktiskt redan är prissatt med en skolpeng. Om en elev väljer att förlägga sin skolgång i en annan kommun så är det under vissa omständigheter möjligt att flytta med sig skolpengen. Det borde därmed vara möjligt att flytta med sig skolpengen utomlands, på samma villkor som det är möjligt att ta med sig skolpengen till en annan kommun.

Samtidigt, men på en annan plats i den EG-rättsliga verkstaden, sker förberedelser för samarbete avseende *tjänster av allmänt intresse*. Kommissionen har sedan länge arbetat för att tjänster av allmänt intresse skall inlemmas i det europeiska samarbetet, ett arbete som intensifierats under senare år och tilldragit sig stort intresse. EU:s roll i arbetet med att forma framtiden för tjänster av allmänt intresse har hamnat i centrum för debatten om den europeiska samhällsmodellen. Resultatet är än så länge ovisst. Ur ett politiskt samhällsbyggarperspektiv är gemenskapsarbetet inne i ett spännande och dynamiskt skede. För juristen kan frånvaron av klara begrepp och en något så när tydlig kompetensfördelning mellan EU och medlemsländerna dock te sig aningen besvärande.

Det är till att börja med oklart vad som avses med begreppet *tjänster av allmänt intresse*. Begreppet återfinns inte i fördraget utan har vuxit fram under kommissionens arbete och förekommer nu som ett vedertaget begrepp i officiella EU-dokument. Det förklaras vagt såsom omfattande både affärsmässiga och icke affärsmässiga tjänster som myndigheter anser vara av allmänt intresse och som därför skall omfattas av skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Som exempel har nämnts sociala tjänster såsom vård, omsorg, social

trygghet, arbetsförmedling och allmännyttiga bostadsföretag. Denna typ av välfärdstjänster har länge betraktas som en nationell angelägenhet. Varje land bestämmer sina egna välfärdssystem, beroende på tradition och inrikespolitik. Den lagstiftningskompetens som tilldelats gemenskapen inom den sociala sfären har i stort sett varit begränsad till viss samordning så att migrerande medborgare inte skall hamna mellan olika medlemsstaters välfärdssystem.

Tjänster av allmänt intresse innefattar det snävare begreppet *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Här går det att finna viss ledning i fördrag och sekundärrätt. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse nämns i artikel 16 och 86 i EG-fördraget samt i tjänstedirektivet, dock utan att definieras. Tjänstedirektivet är här typiskt i sin oklarhet genom att först överlämna till medlemsländerna att definiera vad som är tjänster av allmänt ekonomisk intresse och sedan undanta denna obestämda massa från tjänstedirektivets tillämpning. Av EG-domstolens praxis framgår dock att hit räknas samhälleligt viktiga funktioner såsom nätverken för transport-, post-, energi- och kommunikationstjänster. Beträffande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse råder det enligt EG-fördragets artikel 16 ett slags delat ansvar mellan EU och medlemsländerna, vilket också kan avläsas ur nedan citerade uttalande av Europeiska rådet. Här finns således en öppning mot en kompetensfördelning. Gemenskapen har också tagit sitt ansvar genom sektorsdirektiv avseende de stora nätverksamarbetena och genom finansiellt stöd till utbyggnad av infrastrukturer. Enligt Europeiska rådet är leverans av högkvalitativa, lättgängliga och prisvärda tjänster av allmänt intresse en viktig del av unionens strategiska mål för att "bli världens mest konkurrenskraftiga, kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning".

Den gemensamma nämnaren för alla tjänster under samlingsbegreppet tjänster av allmänt intresse synes vara ansvarsfrågan. Det är samhällets ansvar att dess medborgare har tillgång till tjänster av allmänt intresse. Hur verksamheten sedan organiseras eller finansieras saknar betydelse. Tjänster av allmänt intresse kan bedrivas i såväl offentlig som privat regi och finansieras vanligen (men inte nödvändigtvis) helt eller delvis av allmänna medel. Gemenskapsrättsliga

konkurrensbestämmelser, upphandlingsregler och regler om statsstöd sätter dock vissa ramar för villkor, former och finansiering vid anlåtande av privata aktörer.

Kan då fördraget tolkas som att vi redan överlåtit nationell beslutanderätt till EU? Beträffande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så är svaret ja. Den gemensamma marknaden förutsätter välfungerande allmänna ekonomiska tjänster, EG-fördraget tillhandahåller de rättsliga verktygen för att främja ett effektivt tillhandahållande av allmänna ekonomiska tjänster inom den gemensamma marknaden. Beträffande icke-ekonomiska tjänster så är det däremot ytterst tveksamt om fördraget i sin nuvarande form medger något annat än frivillig samverkan mellan medlemsländerna. Icke ekonomiska tjänster av allmänt intresse har länge ansetts ligga utanför EU:s kompetensområde. Dessa tjänster har heller inte räknats som ekonomisk verksamhet, ämnad att cirkulera fritt på den inre marknaden. Som tidigare nämnts så har kommissionen utgått från att fördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster, artikel 49, inte omfattar verksamhet som finansieras av allmänna medel. Fördragets regler om fri rörlighet på den inre marknaden har därför inte ansetts tillämpliga på allmänna tjänster. Kommissionen har således varit försiktig och arbetat från hypotesen att allt vidare samarbete inom detta område sker i samråd med medlemsländerna. Flertalet medlemsländer har också varit tydliga på den punkten. Det finns visserligen ett intresse av att även icke-ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse blir del av den europeiska modellen men det råder bred enighet om att gemenskapen inte bör få ytterligare befogenheter när det gäller icke-ekonomiska tjänster. Frivilligt samarbete välkomnas, däremot inte överföring av kompetens till gemenskapen.

Det förslag till ny konstitution som nu ligger för ratificering av medlemsländerna (Lissabonfördraget) innehåller formuleringar som kan ses som en förstärkning av gemenskapskompetensen för tjänster av allmänt intresse i allmänhet och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i synnerhet. Tjänster av allmänt intresse har tidigare inte förekommit i vare sig fördrag eller sekundärrätt. Att det till Lissabonfördraget nu är fogat ett särskilt protokoll avseende tjänster av allmänt intresse är därför anmärkningsvärt. Protokollets består i och

för sig endast av två artiklar som i vaga formuleringar talar om gemensamma värden avseende tjänster av allmänt ekonomisk intresse. Beträffande tjänster av icke-ekonomiskt intresse sägs att fördraget inte påverkar medlemsländernas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster. Det kan tyckas som alltför allmänt hållet för att tillmätas någon större betydelse, men det vore nog ett misstag att inte betrakta protokollet som en föraning om gemenskapens fortsatta inriktning.

En gemensam tjänstemarknad?

Hur fri blev nu den fria rörligheten? Har vi en fri och öppen europeisk tjänstemarknad? Med hänsyn till att EG-domstolens integrationsvänliga tolkning av artikel 49 innebär att alla hinder för den gränsöverskridande handeln är förbjudna, så kan man vara frestad att svara ja.

Förbudet i artikel 49 har visat sig vara ett mycket kraftfullt verktyg i händerna på EG-domstolen och har tillämpats på allehanda nationella rättsregler, diskriminerande såväl som icke-diskriminerande, som på något sätt ansetts försvåra den gränsöverskridande tjänstehandeln. För etablering har domstolens praxis inneburit en motsvarande men försiktigare tolkning av artikel 43. Nationella regler får inte försvåra etablering av utländska företag. Väl etablerad i landet gäller dock samma bestämmelser som för värdlandets egna medborgare.

Artikel 49 tillämpas inte bara på reglering av tjänsteverksamhet. Även nationella regler inom andra rättsområden, såsom arbetsrätt, skatterätt och socialrätt, som indirekt påverkar förutsättningarna för den gränsöverskridande tjänstehandeln har genom domstolens praxis kommit att påverkas av artikel 49. Detta har stundtals orsakat häftiga reaktioner, nu senast i samband med Laval-fallet, där domstolen tillämpade förbudet i artikel 49 på den nationella arbetsrätten. Domstolens omnipotenta tolkning av artikel 49 kan ifrågasättas. Om man studerar de faktiska omständigheterna framgår dock att domstolen visat en viss återhållsamhet. Icke-diskriminerande nationella be-

stämmelser som i och för sig hämmar den fria rörligheten har sällan ifrågasatts. Det är istället avseende sådana rättsregler som på något sätt kan anses diskriminera utländska tjänsteutövare eller tjänstemotagare som domstolen tillämpat förbudet i artikel 49.

För att få en rättvisande bild av den fria rörlighetens villkor måste de tämligen generösa möjligheterna till undantag vägas in. Fördragets förbud mot nationella hinder är ju kombinerat med säkerhetsklausuler som ger medlemsländerna rätt att upprätthålla viss skyddsåtgärdsstiftning. Så har exempelvis nationella spelmonopols existens rättfärdigats i syfte att begränsa överdrivet spelande samt hålla spelsektorn fri från kriminella kopplingar. Den springande punkten för stater som vill åberopa rätten till undantag är proportionalitetsbedömningen. Medlemsländernas spelpolitik, med expanderande verksamhet inom de mest beroendeframkallande spelformerna samt en allmänt aggressiv marknadsföring, har här allt mer ifrågasatts men än så länge inte underkänts av domstolen. Beträffade Laval-målet så var det just proportionalitetsbedömningen som var avgörande. Domstolens fann att Byggnads krav på arbetsgivaren inte medförde tillräckligt stor fördel för de utländska arbetstagarna för att motivera undantag.

Hur kreativ domstolen än är i sin fördragstolkning får praxis inte tillräckligt genomslag för att skapa en gemensam rättsordning. Domstolens avgöranden ger resultat i varje enskilt fall. Förbudsmetoden har dock begränsningar och förmår inte på ett effektivt sätt städa upp i alla nationella rättsordningar. Domstolens nedslag i nationella rättsordningar räcker helt enkelt inte till för att skapa en gemensam tjänstemarknad. Härtill krävs gemensam harmoniseringslagstiftning, som innebär att samma regler tillämpas inom hela EU. Det vore så mycket enklare att tillhandahålla tjänster i andra länder, och säkrare att motta tjänster, om villkoren vore desamma som i hemlandet. Den EG-rättsliga lagharmoniseringen lämnar här en del övrigt att önska. Det stora flertalet tjänstesektorer är inte harmoniserade. Så länge villkoren för utövandet av tjänsteverksamhet varierar mellan medlemsländerna går det knappast att hävda att vi har en marknad utan inre gränser, där tjänster tillhandahålls och mottas fritt, som vore det en enda nationell marknad. Arbetet fortsätter dock enträget. Tjänstedirektivet får här, trots dess tillkortakommanden,

ses som ett värdefullt steg mot en fungerande gemensam marknad, kanske främst tack vare förenklingen av administrativa rutiner för den enskilde tjänstetillhandahållaren. Tjänstedirektivet kan också bli den katalysator som ser till att medlemsländerna verkligen införlivar EG-rätten i den nationella lagstiftningen. Under kommissionens vakande öga och med krav på inrapportering skall tjänstedirektivet nu införlivas i samtliga medlemsländer. I Sverige har tjänstedirektivet föranlett en ambitiös genomgång av våra nuvarande rättsregler som resulterat i ett stort antal lagändringar i speciallagstiftningar samt förslag om en ramlag för tjänster.

Under senare år har diskussionen om tjänster tagit sig nya vägar. Genom att tillföra marknaden ett socialt perspektiv har nya synsätt och förutsättningar öppnats. En social marknadsekonomi, vad är det? Något svar på denna fråga gives inte, diskussionen är dock dynamisk och intressant. Till skillnad från vid traditionella marknadsfrågor, där EU har långtgående lagstiftningskompetens och kraftfulla lagstiftningsverktyg, så har EU-rätten inte samma starka ställning i sociala frågor. Gränsen för EU:s kompetens är oklar. Utvecklingen mot ett socialt Europa hotar därför att rubba föreställningen om en kompetensfördelning som säger att om EU ansvarar för frågor om marknaden och ekonomisk tillväxt så ansvarar medlemsländerna för fördelningsspolitik och välfärdsfrågor. Det finns emellertid inga vattentäta skott mellan ekonomisk tillväxt och välfärdspolitik. Att välfärd kostar pengar är ingen nyhet. Att ekonomisk tillväxt förutsätter väl fungerande samhällsfunktioner är också ganska uppenbart. Gemenskapsrättslig reglering och finansiering av europeiska infrastrukturer och nätverk för tillhandahållande av samhällstjänster är därför förenligt med föreställningen om EU:s syfte och uppdrag. Sådana så kallade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är numera en vedertagen del av gemenskapsrätten.

Däremot är läget ett annat avseende icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Här pågår en utveckling med ovisst utgång. Det är både oklart vad som avses med begreppet och hur kompetensfördelningen mellan EU och medlemsländerna ser ut. Hit räknas bland annat vård och omsorg, tillhandahållande av allmännyttiga bostäder och arbetsförmedling. I arbetet med att skapa ett socialt Europa intar

tjänster av allmänt intresse en central position. Diskussionen om hur de europeiska välfärdssystemen skall samverka och/eller harmoniseras är i full gång inom EU och inom många medlemsländer.

En väckarklocka för de medlemsländer som ännu inte lyft upp frågan till allmän debatt måste i alla fall vara att EG-domstolen nu, trots invändningar från många medlemsländer, fastslagit att även tjänster tillhandahållna inom statligt finansierade sjuk- och hälsovårdssystem skall ses som ekonomisk verksamhet. Eftersom sådana tjänster vanligtvis helt eller delvis finansieras av allmänna medel har de tidigare inte ansetts utgöra en ekonomisk verksamhet, och därmed fallit utanför frirörlighetsreglerna. Den praktiska konsekvensen av domen är att medborgare har rätt till ersättning ur nationella sjukförsäkrings-system till kostnader för vård i andra medlemsländer. Tycker vi att detta är en positiv utveckling, som ger EU-medborgare större valfrihet och bättre vård? Eller tycker vi att en sådan utveckling riskerar att urholka de nationella systemen och försämra villkoren för de medborgare som inte har kunskap och förmåga att utnyttja EG-rättens möjligheter? Bör fler områden gå samma väg? Kanske äldreomsorg, eller varför inte det allmänna utbildningssystemet, så att elever kan flytta med sig sin skolpeng för att finansiera studier utomlands? Det är hög tid att öppet diskutera hur vi skall hantera mötet mellan medlemsländernas, till såväl form som innehåll, skiftande välfärdsmodeller och planerna på ett socialt Europa.

För att avslutningsvis återgå till den inledande frågan, så får nog svaret nyanseras. En mer korrekt beskrivning av nuläget är enligt min mening att vi än så länge inte nått ända fram till en fri och öppen gemensam tjänstemarknad, men att vi är en god bit på väg.

Källor och litteratur

Välskrivna och initierade artiklar om utvecklingen inom olika tjänstesektorer och aktuella rättsfall publiceras i ett ständigt pågående flöde. Det är däremot gles med litteratur som behandlar tjänsters fria rörlighet ur ett helhetsperspektiv. Antologin *Services and Free Movement in EU Law* (Oxford University Press, Oxford, 2002) av M. Andenas

och W.H. Roth (red.) är dock ett välkommet bidrag till diskussionen om tjänsters fria rörlighet. I antologins artiklar diskuteras centrala och aktuella frågor om tjänsterörlighetens omfattning och innehåll. Till de mest läsvärda hör redaktörernas egna artiklar. I böckerna *Goods and Services in EC Law* (Oxford University Press, Oxford, 2002) och *Workers, Establishment and Services in the European Union* (Oxford University Press, Oxford, 2004) ger författarna J. Snell och R. White en nyanserad bild av tjänsters fria rörlighet med kopplingar till övriga friheter. Jag tar mig också friheten att nämna min egen bok, *Fri rörlighet för tjänster – tolkning av artikel 49 EGT* (Iustus Förlag, Uppsala, 2007), där jag redogör för tjänstebegreppet och framför teorier om den fria rörlighetens omfattning.

För vidare läsning om tjänster av allmänt intresse och det EU-rättsliga välfärdsbygget rekommenderas antologin *EU-Law and the Welfare State: In search of solidarity* (Oxford University Press, Oxford, 2005) av G. de Búrca (red.). För övrigt hänvisas till EU:s officiella dokument avseende tjänster av allmänt intresse, särskilt *Rapport om det offentliga samrådet om Grönboken om tjänster av allmänt intresse* SEC (2004) 326, *Vitboken om tjänster av allmänt intresse* KOM (2004) 374 samt *Genomförande av gemenskapens Lissabonprogram: Sociala tjänster av allmänt intresse i Europeiska Unionen och arbetsdokument* (KOM 2006) 177, vilka tillsammans ger en god uppfattning om den diskussion och samråd som förekommit.

Tjänstesektorn i ett effektivare Europa

av Lennart Hjalmarsson

”EU ska vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen år 2010, byggd på social trygghet och hållbar utveckling” löd den stolta deklARATIONEN från toppmötet i Lissabon i mars 2000, då stats- och regeringscheferna enades om en gemensam strategi för hållbar tillväxt och sysselsättning, den så kallade Lissabonstrategin. Alltsedan dess har arbetet fortskridit med att driva på ekonomiska reformer inom EU. De hittillsvarande resultaten av denna strategi är dock magra och så magra att EU nu talar om den *förnyade* Lissabonstrategin och nödvändigheten av att ”lägga in en högre växel”.

En nyckelsektor i den framtida produktivitets- och sysselsättningsutvecklingen inom EU är tjänstesektorn. EU:s tjänstedirektiv antogs i december 2006 och senast den 28 december 2009 ska EU:s medlemsländer och EES-länderna (Island, Liechtenstein och Norge) ha genomfört direktivet. Det är ett mycket omfattande direktiv som inbegriper många slags tjänster inom en rad olika områden. En central tanke är att en ökad konkurrens på tjänstemarknaderna ska driva fram lägre priser och en ökad effektivitet. Direktivet syftar till att göra det enklare för företag att etablera sig och att utföra tillfälliga tjänster på EU:s inre marknad. För att underlätta fri rörlighet i EU/EES-området ska medlemsländerna ta bort tung och onödig byråkrati, förenkla administrationen för tjänsteproducenterna och stärka tjänstekonsumenternas rättigheter.

Stora förhoppningar knyts till tjänstedirektivet och att en liberalisering och avreglering av tjänstemarknaderna inom EU ska leda till

ökad produktivitet och absorbera den arbetskraft som frigörs från den arbetsbesparande tekniska utvecklingen inom industrisektorn. De förväntade effekterna av EU:s tjänstedirektiv har också analyserats i ett antal studier. Sammantaget pekar studierna på betydande potentiella välfärdsvinster såväl för Sverige som för hela Europa.

Tjänstesektorn i Europa står för cirka 75–80 procent av den samlade produktionen, men av den totala handeln mellan EU:s länder är dock endast 20–25 procent tjänstehandel. Det finns således en betydande outnyttjad handelspotential inom EU:s tjänstesektor och det är denna som tjänstedirektivet har som mål att frigöra. EU:s tjänstemarknad är idag till stora delar uppdelad på nationella marknader.

I termer av sysselsättning och BNP dominerar tjänstesektorn i samtliga EU-länder, mest i Luxemburg, där den svarar för mer än 80 procent av BNP. I Sverige överstiger tjänstesektorns sysselsättningsandel 70 procent. Industrin svarar för cirka 25 procent av BNP i de flesta EU-länder inklusive Sverige, minst i Luxemburg, mest i Irland och Tjeckien. Jordbruket utgör en mycket liten andel av sysselsättningen i nästan alla EU-länder.

En grov indelning av tjänsteproduktionen visar att handel, transporter, post och tele svarar för cirka 20 procent av antalet sysselsatta i Sverige, bank och finansverksamhet cirka 15 procent, skola och vård cirka 30 procent medan offentlig förvaltning och övriga tjänster svarar för cirka 10 procent. Samtidigt som skola och vård minskat sina sysselsättningsandelar något under de senaste 30 åren har framförallt bank- och finanssektorn expanderat, med mer än en fördubbling av antalet anställda.

Tjänsteproduktionen har traditionellt betraktats som en sektor skyddad från internationell konkurrens. Så är dock inte längre fallet. Inte bara varumarknaden har genomgått en globalisering utan också en del av marknaden för tjänster. Ett centralt bidrag till denna globalisering är den utbudsschock av billig arbetskraft som uppstått genom revolutionerna i Östeuropa och genom Indiens och Kinas inträde på världsmarknaden. Utvecklingen i Östeuropa, och framförallt inlemmandet av ett antal geografiskt närliggande länder i EU, innebär ett kraftigt ökat utbud av tjänster till låga priser. (En historisk parallell för Sverige är låglönelandet Finland på 1950- och 1960-talen.) En del

av detta utbud kan konsumeras på plats i dessa länder, framförallt turisttjänster och kultur men också till exempel tandvård eller andra delar av hälso- och sjukvård, och med relativt liten inverkan på den interna EU-marknaden för dessa tjänster.

Trots sin storlek ägnades tjänstesektorn under en lång period relativt litet intresse i den ekonomiska forskningen. En viktig orsak till detta var svagheterna i tjänstestatistiken. Statistikproduktionen har i de flesta länder fokuserat på jordbruks- och industristatistik, och det är först under senare år som tjänstestatistiken fått större utrymme. Även med ett gott statistiskt underlag är tjänsteproduktionen mera svårångad analytiskt, men här har en betydande metodutveckling skett under de senaste decennierna. Karaktären av sektor med till synes långsam eller i stort sett oförändrad produktivitet över tiden bidrog heller inte till intresset för analyser av tjänsteproduktion.

Bilden av tjänstesektorn ser dock radikalt annorlunda ut idag. Denna har under det senaste decenniet kommit i blickfånget på ett helt annat sätt än tidigare. Utvecklingen inom informationsteknologin har förvandlat vissa delsektorer från lågproduktivitetssektorer till högproduktivitetssektorer. På den politiska sidan har avregleringen av tidigare monopolsektorer ställt krav på nya typer av reglering, vilket starkt ökat intresset från forskarsidan. Samtidigt har förändrad åldersstruktur i kombination med hot om eroderade skattebaser ökat intresset för effektivitetsökningar inom offentlig tjänsteproduktion.

Syftet med denna artikel är att, mot bakgrund av Lissabonstrategin, belysa olika nationalekonomiska aspekter på tjänstesektorns roll i den långsiktiga strukturomvandlingen och dess betydelse för tillväxt, produktivitet och sysselsättning (de juridiska aspekterna på den fria rörligheten för tjänster analyseras av Susanne S:t Clair Renard i denna volym, medan de svenska monopolen – alkohol, apotek och spel – granskas ur ett juridiskt perspektiv av Jörgen Hettne).

Till de traditionella problemen med tjänstesektorn hör definitions- och mätproblem, vilka diskuteras i nästa avsnitt. Därefter följer ett avsnitt om teknologins betydelse för effektivitet och produktivitet i tjänsteproduktionen följt av ett avsnitt om konkurrensutsättningens betydelse för effektiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen. Vidare diskuteras drivkrafterna på produktions- och efterfrågesidan

bakom den långsiktiga strukturomvandlingen och dessas betydelse sysselsättningens fördelning på sektorer. Mot bakgrund av EU:s Lissabon-agenda uppmärksammas det stora intresset för produktivitetsanalyser och speciellt jämförelser mellan Europa och USA. Till de nya aspekterna på tjänstesektorn hör internationaliseringen, eller globaliseringen, av tjänsteproduktionen och utvecklingen från tidigare skyddad till internationellt konkurrensutsatt verksamhet vilket för in diskussionen på betydelsen av EU:s tjänstedirektiv. Avslutningsvis formuleras några policy slutsatser.

Kontroversiellt att värdera och mäta tjänster

Synen på olika näringars betydelse generellt och speciellt tjänstesektorn har varierat starkt under nationalekonomins framväxt de senaste seklerna. Denna syn ställs på sin spets i definitionen av ett lands produktionsresultat i termer av bruttonationalprodukt, BNP eller nettonationalprodukt, NNP.

En naturlig doktrinhistorisk utgångspunkt är fysiokraterna från den senare delen av 1750-talet. Fysiokraterna med fransmannen Quesnay i spetsen gjorde en distinktion mellan den produktiva och den sterila klassen. Det var endast den produktiva som gav upphov till en positiv nettoinkomst. Till den produktiva hörde jordägarna medan övriga hörde till den sterila. Jordbruket var den enda näring som genererade en *positiv nettoinkomst*, medan i hantverk och industri svarade produktionskostnaderna mot produktionsvärdet med nettot noll.

Adam Smith, som också var påverkad av fysiokraterna, gjorde en distinktion mellan vad vi idag betecknar som BNP och NNP men med den skillnaden att Smith inte inkluderar ”tjänares, läkares, advokaters, skådespelares” och andras tjänster. Smiths uppfattning övertogs cirka 100 år senare av Marx och ledde till att nationalräkenskaperna i de östeuropeiska socialistländerna i princip uteslöt tjänsteproduktionen vid beräkningen av nationalprodukten.

Neoklassikerna med den engelske nationalekonomen Alfred Marshall som främste företrädare hävdade däremot att nationalprodukten bestod av både varor och tjänster. I boken *Economics of Industry*

från 1881 av Alfred och Mary Paley Marshall framträder den moderna synen på nationalprodukten:

[Ett lands] totala produktion inkluderar alla frukter av människans arbete som har ett marknadsvärde, oavsett om arbetet är kroppsarbete eller tankearbete och oavsett om det skapar materiella tillgångar eller inte.

Även om det idag finns en utbredd samstämmighet i grundsynen på vad som bör ingå i inkomstbegreppet i nationalräkenskaperna existerar en rad praktiska problem med olika typer av gränsdragningar, speciellt på tjänstesidan. Nationalräkenskaperna kompletteras ofta med beräkningar som inte formellt ingår i nationalräkenskaperna, typ miljöräkenskaper och beräkningar av värdet av obetalda hushållstjänster.

Någon klar distinktion mellan varor och tjänster existerar inte. Möjligen skulle man kunna säga att i varuproduktionen utgör arbetskraften en mera anonym produktionsfaktor bland andra, medan arbetet är själva slutprodukten i tjänsteproduktionen, såväl för personliga tjänster som intermediära näringslivstjänster (konsulttjänster, advokatjänster etc). Denna karakteristik gäller dock inte bostads- och andra infrastrukturtjänster som volymmässigt är mycket omfattande. Dessa är snarare kapaciteter som står till förfogande för konsumtion av vissa tjänster som bostadstjänster, transporttjänster, fritidstjänster etc.

Uppdelningen av näringsverksamheten i varuproducerande och tjänsteproducerande sektorer är baserad på FN-rekommendationer. Den exakta gränsdragningen mellan dessa sektorer är inte given, och indelningen revideras över tiden. I en varuproducerande sektor kan det finnas betydande inslag av tjänsteproduktion och vice versa. Klassificeringen beror på vilken huvudprodukten är. Detta innebär att identiska aktiviteter klassificeras som industriell verksamhet om de bedrivs inom ett varuproducerande företag men som tjänsteproduktion om de bedrivs inom ett specialiserat tjänsteföretag.

Tjänsteproduktionen i en ekonomi kan alltså växa enbart av statistiska skäl, utan någon förändring i reella aktiviteter i ekonomin. Detta är ett ofta utnyttjat argument i förklaringen till den höga sys-

selsättningen i tjänstesektorn i USA jämfört med Europa. Amerikanska företag anses vara mycket mera specialiserade och utnyttja utlokalisering i mycket högre utsträckning än europeiska företag.

Det har gjorts ett antal studier som genom olika metoder försökt fastställa tjänstesektorns ”verkliga” omfattning. En metod går ut på att omklassificera näringsstatistiken så att den reella tjänsteverksamheten ska synas tydligare. En annan metod går ut på att utnyttja yrkesklassificeringen i sysselsättningsstatistiken. Härigenom kan alla som sysselsätts i tjänsteverksamhet identifieras oberoende av branschtillhörighet. Ett exempel från denna forskning är en jämförelse mellan Tyskland och USA. Resultatet visas i Tabell 1. Även om sysselsättningsandelarna påverkas något så kvarstår en betydande skillnad mellan USA och Tyskland.

TABELL 1. SYSSELSÄTTNINGSANDELAR I TJÄNSTE- OCH VARUPRODUCERANDE BRANSCHER SAMT I TJÄNSTE- OCH VARUPRODUCERANDE YRKEN

	Tjänstesektorer	Tjänsteyrken
USA	75	78
Tyskland	61	68
USA minus Tyskland	14	10

Källa: Freeman, R.B. och R. Schettkat (1999). *Differentials in Service Industry Employment Growth: Germany and the US in the comparable German American Structural Database*. European Commission, Brussels.

En tredje metod är input-outputanalys. Utgångspunkten är här att de flesta produkter är sammansatta med såväl varu- som tjänsteinnehåll. En ökning i slutefterfrågan på en vara leder därför till en ökning i såväl varuproducerande som tjänsteproducerande sektorer. Med hjälp av input-outputanalys kan de direkta och alla indirekta effekter på aktiviteten i olika sektorer av en ökad slutefterfrågan härledas. I en av de senaste analyserna på OECD-data, utförd av Gregory och Russo, visar det sig att i termer av sysselsättningsökning fördelar sig en ökning i varuefterfrågan med en enhet med cirka 70 procent på industrisektorn och 30 procent på tjänstesektorn. En enhets ökning i efterfrågan på tjänster fördelar sig däremot med cirka 10 procent på industrisektorn och 90 procent på tjänstesektorn.

Till mätproblemen hör också svårigheterna att beräkna prisutveck-

lingen eller kostnadsutvecklingen för olika typer av tjänster, men här har stora framsteg gjorts under senare år med mera förfinade mått på tjänsteproduktion och produktivitets- och prisutveckling. Den amerikanska så kallade Boskin-rapporten och den efterföljande debatten om denna belyser mycket väl de problem som är förknippade med beräkning av prisutvecklingen på tjänster.

Teknologi och effektivitet i tjänsteproduktion

Som vi tidigare konstaterat existerar ingen klar distinktion mellan varor och tjänster, men i stora delar av tjänsteproduktionen har arbetskraften en central roll, medan denna roll innehas av kapitalstocken i varuproduktionen. I varuproduktionen är teknologin ofta bunden till kapitalstocken, varför det krävs nyinvesteringar för ökad produktivitet (kapitalbunden teknisk utveckling), medan effektivitet i tjänsteproduktionen i högre grad bestäms av organisation och institutionella faktorer. Informationsteknologin är givetvis mycket betydelsefull inom stora delar av tjänstesektorn men det är den också inom stora delar av varuproduktionen.

A priori kan man förvänta sig att stordriftsfördelarna inom tjänsteproduktionen i allmänhet är små medan specialiseringsfördelarna kan vara betydande. Det som genererar stordriftsfördelar i varuproduktionen, kapitalstockarna, saknas i stor utsträckning i tjänsteproduktionen. Däremot kan transaktionskostnaderna vara av stor betydelse i vissa tjänstesektorer (till exempel bank och försäkring) varför informationsteknologins framväxt kan komma att öka stordriftsfördelarna genom minskade transaktionskostnader.

Den empiriska forskningen indikerar faktiskt betydande stordriftsfördelar inom många tjänstesektorer. Detta gäller till exempel studier av bankverksamhet och försäkringsverksamhet.

En sektor med till synes betydande stordriftsfördelar är också detaljhandeln med Wal-Mart som paradexempel. Det kan dock också vara så att Wal-Marts framgång beror på ett snabbt utnyttjande av ny teknologi utan att stordriftsfördelar har någon betydelse. Det senare visar sig vara fallet i en studie av svensk detaljhandel, av Maican och

Orth, där hypotesen om konstant skalavkastning inte kunde förkastas.

I många typer av tjänsteproduktion är transaktionskostnaderna, och därmed transaktionskostnadseffektiviteten, av stor betydelse. Detta gäller inte minst i avreglerade sektorer där tidigare mer eller mindre påtvingade standardkontrakt (tele, el etc) ersatts med en hel meny av kundanpassade valfria kontrakt.

Det är inte endast inom tjänsteproduktionen som informations-teknologin haft stor betydelse för effektiviteten. Tillgången till kraftfull datorkapacitet har också varit en nödvändig förutsättning för den empiriska forskningen om effektivitet och produktivitet i tjänstesektorn. När denna forskning väl kom igång genom tillgång till nya metoder accelererade den kraftigt. Det existerar nu en mycket omfattande litteratur inom området med säkert över 1000 empiriska analyser av olika slag av tjänsteproduktion, såväl privat som offentlig. Om man ska försöka sig på att generalisera resultaten från alla dessa analyser så kan man säga att rationaliseringspotentialen i en sektor normalt uppgår till minst 30 procent och väldigt ofta också just till cirka 30 procent. Produktivitetsutvecklingen varierar dock starkt mellan olika sektorer och några generella slutsatser är svåra att dra. Här saknas – såvitt jag vet – en systematisk översikt över resultaten.

Effektivitetsanalyser har också kommit att utnyttjas vid regleringen av naturliga monopol inom avreglerade marknader, typ elnät, telenät, gas, vatten etc. I samband med den brittiska avregleringen utvecklades en så kallad prestationsbaserad reglering (som ett alternativ till den klassiska avkastningsregleringen) i form av en pristaksreglering. Regleringen är utformad så att prisnivån för en viss tjänst tillåts stiga med konsumentprisindex med avdrag för ett krav på produktivitetsökning relaterat till en bedömning av rationaliseringspotentialen. För att fastställa ett mått på rationaliseringspotentialen krävs ett mått på den relativa effektiviteten. Ett nätbolag som redan befinner sig på fronten för bästa organisering och teknologi bör avkrävas ett lägre rationaliseringskrav än ett nätbolag som befinner sig på långt avstånd från fronten. Medan Sverige har baserat sin nätreglering på en ingenjörsbaserad modell som simulerar ett optimalt elnät, den så kallade nätnyttmodellen, har till exempel Norge utnyttjat andra

metoder i sin nätreglering (som i Norge utgör en kombination av pristaks- och avkastningsreglering).

Generellt är erfarenheterna av pristaksreglering relativt goda och speciellt erfarenheterna från England visar att det finns, i varje fall under de första regleringsperioderna efter en avreglering, en tendens att underskatta rationaliseringspotentialen, med vinstexplosion i de reglerade företagen som resultat. (Tony Blair gick till val på införandet av en ”övervinstskatt” för att dra in en del av dessa rationaliseringsvinster till statskassan.) Sverige har, speciellt i jämförelse med England och USA, en historiskt mycket svag regleringstradition. De ”gamla” affärsverken var i huvudsak avkastningsreglerade (avskrivningar till nuanskaffningsvärde plus ränta på statskapitalet) och ännu är det egentligen bara elnätsregleringen som är av pristakskaraktär, medan till exempel värmemarknaden i stort sett är oreglerad.

Effektivitetsanalyserna har dock vidgats från mera begränsade analyser av hur prissättningen på en marknad fungerar till hela designen av en marknad. Under rubriken marknadsdesign (MD) eller systemdesign har ett nygammalt forskningsfält vuxit fram under senare år, ett fält som dessutom förärades nobelpriset i ekonomi 2007. Det kan närmast karakteriseras som avancerad institutionell ekonomi, det vill säga hur vi utformar effektivt fungerande institutioner för fördelning av resurser inom olika områden. Fältet har sin föregångare i litteraturen på 1950–1970-talen om effektiva planeringsprocesser i ekonomier med planhushållning av den gamla sovjetiska typen. Fältet har upplevt en renässans i samband med avregleringen av tidigare reglerade marknader, men också i samband med införandet av nya, tidigare icke-existerande marknader, till exempel olika typer av miljömarknader som handel med utsläppsrätter, el-certifikat, fördelning av telekomlicenser etc. MD-forskningen är mycket tvärvetenskaplig i den betydelsen att här förenas relativt skilda områden av ekonomisk teori, industriell organisation, auktionsteori, experimentell ekonomi, beteende-ekonomi och finansiell ekonomi.

Ett av de mest berömda exemplen på framgångsrikt utnyttjande av MD utgör fördelningen av telekomlicenser i USA som inbringade 800 miljoner dollar i ren vinst till den federala statskassan. Bakom den auktionsprocess som utnyttjades för försäljningen låg en omfat-

tande forskning i ett laboratorium för experimentell ekonomi (vid Caltech). Till historien hör att kongressen något år tidigare starkt kritiserade att federala anslag gick till denna typ av forskning, som karakteriserades som fullständigt irrelevant, men vars statsfinansiella avkastning visade sig bli gigantisk.

Effektivitetssträvanden inom offentlig tjänsteproduktion

Medan det privata näringslivet fokuserat på utlokalisering av produktion till andra länder och speciellt låglöneländer, har konkurrensutsättning av tjänsteproduktion en motsvarande roll inom offentlig sektor. Nyckelorden är i det senare fallet risk, incitament, kontrakt, utpressning etc, och forskningen har sin bas i skärningen mellan modern industriell organisation och informationsekonomi och ligger i stor utsträckning inom MD-området.

En central fråga inom denna forskning är huruvida konkurrensutsättning av offentlig tjänsteproduktion verkligen lönar sig och om så är fallet, hur mycket och hur länge? En annan central fråga är vari lönsamheten består: Genom sänkta löner eller genom lägre kvalitet eller genom ökad effektivitet? Debatten har intensifierats i takt med att konkurrensutsättning nu inte längre bara omfattar relativt enkla tjänster som sophantering, städning, bevakning, vägunderhåll etc, utan också i ökande omfattning olika typer av vård, konsultverksamhet, finansiell rådgivning (till exempel i samband med privatiseringar), och, som i USA, underhålls- och andra stödtjänster till stridande förband i Irak.

Medan det är relativt enkelt att mäta effektivitet och produktivitet i produktionen av varor så är det av en rad skäl betydligt svårare att mäta effektiviteten i produktionen av tjänster generellt och speciellt offentliga tjänster:

- Inom många områden saknas data över vilka tjänster som producerats och kostnaderna för dessa.
- Eftersom många tjänster produceras inom en och samma enhet så är det svårt att fördela kostnader på olika tjänster.

- Det är i många fall oklart hur kapitalkostnaderna ska beräknas i offentlig tjänsteproduktion.
- Kvaliteten kan vara svår att mäta eller beroende av subjektiva omdömen
- Heterogeniteten i en verksamhet kan vara svår att beakta. Ett typexempel på detta är eltransporttjänster där kostnaderna bland annat beror på geografin och väder/klimatförhållanden.
- Inom vissa områden, till exempel vård och skola skiljer sig klientelet mellan olika områden.
- Transaktionskostnaderna det vill säga kostnaderna för att upphandla och specificera kontrakt kan vara betydande.

Alla dessa aspekter gör mätningar av effektivitetsskillnader kontroversiella. Detta gäller givetvis i speciellt hög grad när sådana mätningar utgör grunden för en reglering, till exempel elnätsregleringen, med betydande ekonomiska konsekvenser för de involverade företagen. De kan också delvis förklara den spridning i resultat som erhållits i olika empiriska undersökningar av konkurrensutsättningseffekter. I grova drag kan man säga att ett stort antal undersökningar finner kostnadsreduktioner från konkurrensutsättning i storleksordningen 15–20 procent, medan andra resultat indikerar kostnadsbesparingar på nivån 6–12 procent, när de aspekter som listats ovan beaktas.

Vilka faktorer är det då som förklarar kostnadsbesparingarna. En första fråga gäller ägandets betydelse. Har det någon betydelse om det är ett offentligt eller privat företag som tar över verksamheten? Även om resultaten inte är helt entydiga så indikerar dessa att ägandet har relativt liten betydelse jämfört med den ökade konkurrens som konkurrensutsättning innebär. Den press på ökad effektivitet som det innebär att få en daglig värdering på kapitalmarknaden tycks ha liten betydelse när det gäller konkurrensutsättning. En orsak till detta kan vara att mycket få tjänsteföretag är ”listade” och utsatta för trycket från kapitalmarknaden, varför skillnader i ägande är av mindre betydelse.

En andra fråga gäller hypotesen om reducerad kvalitet. Det finns ett par teoretiska resultat inom principal-agent-litteraturen av intresse. De empiriska resultaten är inte entydiga men indikerar att i den

mån kvaliteten försämras så beror det ofta på ofullständigt specificerade kontrakt. En slutsats i Statskontorets analyser av effektiviteten i den svenska offentliga sektorn är att det saknas belägg för att den försämrade produktiviteten inom delar av offentlig sektor motsvaras av en ökad kvalitet, och det finns exempel på att en hög effektivitet kan vara korrelerad med en god kvalitet.

En tredje fråga gäller huruvida konkurrensutsättningseffekten är en ren omfördelningseffekt mellan arbetare och företag. En sådan kan antingen bestå i sänkt lön eller ökad arbetsintensitet. Den teoretiska basen är här ofta nationalekonomen Harvey Leibensteins populära X-ineffektivitetsteori som innehåller många komponenter men som bland annat betonar betydelsen av slack i de flesta organisationer som en källa till produktivitetsförbättringar. De empiriska resultaten är blandade. Enligt vissa resultat uppnås kostnadsreduceringar genom lägre löner och ökad arbetsintensitet (till exempel ackordsbetalning), enligt andra genom smartare sätt att arbeta.

En fjärde fråga gäller om konkurrensutsättningseffekten är bestående över tid? Det är här utpressningsproblemet kommer in. Problemet består i svårigheten att utforma kontrakt som täcker alla eventuella framtida händelser. Kontrakt är med nödvändighet ofullständiga, och det är svårt att fördela risk mellan parter eftersom fördelningen av risk utgör en del av incitamentsstrukturen i ett kontrakt. När oförutsedda händelser inträffar under kontraktets löptid öppnar det möjligheten för kontraktsinnehavaren att utnyttja den situation som uppstått och kräva en högre prisnivå. Eftersom en ny upphandling är förenad med kostnader finns det nästan alltid ett utrymme för kontraktsinnehavaren som kan utnyttjas för att kräva en högre prisnivå. Speciellt om auktion utnyttjas med pris som enda parameter i upphandlingsprocessen kan ett initialt lågt pris resultera i betydande kostnadsbesparingar men ökar också sannolikheten för att företagen senare kommer att utnyttja oförutsedda händelser i utpressnings-syfte, speciellt om kontraktet är mycket ofullständigt.

Till den offentliga sektorns centrala uppgifter hör att producera infrastruktur tjänster. Infrastrukturen i ett land producerar tjänster för övriga delen av näringslivet men också i stor utsträckning för hushållen, där den tunga delen utgörs av bostadstjänster. Ofta görs en

distinktion mellan kärninfrastruktur som vägar, järnvägar, hamnar, telekom och icke-kärninfrastruktur som forskning.

Forskningen, som är av sent datum, har varit relativt starkt inriktad mot analyser av lönsamheten i infrastrukturinvesteringar genom att se på sambandet mellan infrastrukturkapitalstocken och näringslivets produktivitet. Ett antal försök har gjorts att ekonometriskt kvantifiera kausala effekter av en intervention, till exempel investeringar i transportinfrastruktur. Effekterna har av en rad olika skäl visat sig mycket svårfångade. Det är till exempel svårt att hitta "naturliga" experiment som kan renodla effekterna; Vägbyggen läggs inte ut slumpmässigt utan utgör delar av större nätverk. Som regel har vi gemensamma trender i produktions- och infrastrukturutveckling varför det är svårt att avgöra åt vilket håll kausaliteten går.

En av de första studierna från 1980-talet, av Aschauer, som baserades på nationella data för USA 1949–1985 fann starka positiva effekter. Ökningar i den offentliga investeringstakten indikerade mycket betydande produktivitetsvinster i ekonomin. Studien ledde till en omfattande diskussion om metod och tolkningsproblem. Intrycket av den senare amerikanska forskningen är att de tidiga mycket positiva resultaten verkar kollapsa när man använder mera sofistikerade ekonometriska metoder. Studierna finner sällan att samhället är underförsörjt med infrastruktur.

En intressant studie utförd av Röller och Waverman ser på sambandet mellan investeringar i telekom-infrastruktur och tillväxt med data från 21 OECD länder 1970–1990. Man finner ett positivt samband mellan telekom-investeringar och tillväxt. Effekten är tilltagande när man närmar sig full täckningsgrad.

En nackdel med de aggregerade ansatserna är att resultaten inte säger något om vilka projekt som bör prioriteras utan resultaten säger endast något om huruvida samhället är underförsörjt med infrastruktur eller inte. Projektbedömningarna är därför i allmänhet av cost-benefit-karaktär.

Från jordbrukssamhälle till industrisamhälle till tjänstesamhälle

Den långsiktiga strukturomvandlingen i nästan alla ekonomier karakteriseras av en gradvis omfördelning av arbetskraften, först med en övergång från jordbrukssamhälle till industrisamhälle sedan från industrisamhälle till tjänstesamhälle. Jordbrukssamhället var dock i hög grad ett tjänstesamhälle med en hög andel av arbetskraften sysselsatt med hushållstjänster, något som vi också observerar i fattiga länder idag. Det kan vara intressant att notera att mellan 1860 och 1945 uppgick tjänstesektorns andel av BNP till ungefär 40 procent i Sverige, medan jordbrukets andel krympte från 40 procent till 10 procent.

Övergången från jordbrukssamhälle till industrisamhälle går ofta under beteckningen ”den industriella revolutionen”, medan processen från industrisamhälle till servicesamhälle har ett långsammare förlopp. Periodvis har dock i många länder all ökning i sysselsättningen absorberats av tjänstesektorn medan industrisektorn, i sysselsättningstermer, varit konstant eller minskat. Forskningen har visat att takten i den gradvisa strukturomvandlingen bestäms av mäktiga krafter såväl på utbudssidan som på efterfrågesidan. Som man kan förvänta sig har vissa modeller fokus på efterfrågesidan, andra på teknologisidan, men empiriskt har båda sidorna stor betydelse för strukturomvandlingen.

För många torde den amerikanske nationalekonomen Baumols numera klassiska så kallade *kostnadssjukemodell* vara den modell som närmast förknippas med tjänstesektorn och dess utveckling över tid. Den grundläggande tankegången är att ekonomin kan indelas i en varuproducerande sektor med relativt snabb produktivitetsutveckling och en tjänsteproducerande sektor med mycket långsam eller ingen produktivitetsökning, samtidigt som lönerna är desamma i båda sektorerna. Om lönenivån bestäms av produktivitetsutvecklingen i den varuproducerande sektorn kommer enhetskostnaderna att kontinuerligt öka i den tjänsteproducerande sektorn. Expansionen av sysselsättningen i tjänstesektorn är inte ett resultat av förändrad efterfrågan utan av stagnation på produktivitetssidan.

Enligt Baumol får denna obalanserade sektorutveckling drama-

tiska konsekvenser. Vissa sektorer med låg priskänslighet, som detaljhandeln, försöker att kompensera löneökningarna med att lägga över en del av produktionen direkt på konsumenterna, till exempel genom självbetjäning, men med temporär effekt på kostnadsutvecklingen. Den höga inkomst- och låga priskänsligheten garanterar dock fortlevnaden för denna sektor. Högre utbildning är ett annat område där kostnaderna kontinuerligt kommer att öka men där den höga inkomst- och låga priskänsligheten också garanterar överlevnad. Inom andra mycket priskänsliga sektorer som fin handgjord keramik, skräddarsydda kläder, *haute cuisine* etc, kommer den högre priskänsligheten att leda till en omfattande minskning eller utslagning av verksamhet.

Ett allvarligt problem, enligt Baumol, utgör de tjänster som produceras inom, eller subventioneras av, den offentliga sektorn. Den låga eller obefintliga produktivitetsutvecklingen innebär att skattenivån måste öka kontinuerligt för att klara finansieringen av tjänsteproduktionen. Eftersom det relativa priset på offentliga tjänster ständigt ökar, riskerar den politiska processen att leda till att konsumtionen och kvaliteten av offentliga tjänster minskar mera än vad medborgarna önskar och är villiga att betala för.

Medan Baumols kostnadssjukemodell dominerar på teknologisidan är det på efterfrågesidan den så kallade behovshierarkihypotesen. Denna implicerar att tjänster efterfrågas mera när inkomsterna växer, det vill säga tjänster har en inkomstelasticitet överstigande 1. Så visar sig i allmänhet också vara fallet för tjänster som helhet, även om många enskilda tjänster har lägre inkomstelasticiteter. Detta innebär att tjänstesektorn växer när inkomsterna i en ekonomi ökar över tiden. Hypotesen har starkt stöd i empiriska undersökningar. Dessa visar som regel att inkomstelasticiteterna för tjänster är relativt höga, medan priselasticiteterna är relativt låga, det vill säga priskänsligheten är relativt låg för många tjänster även om vissa enskilda tjänster har en hög priskänslighet.

Eftersom tjänster generellt har hög inkomstelasticitet jämfört med varor, kan vi förvänta oss att industrisektorn gradvis förlorar alltmer av sin arbetskraft. Vi ser fenomenet tydligast i länder med snabb inkomstökning. På lång sikt innebär detta att den varuprodu-

cerande sektorn sysselsättningsmässigt går mot noll och att i stort sett all arbetskraft sysselsätts i tjänsteproduktionen. Sannolikt sjunker relativpriset på varor trendmässigt så att en allt större andel av inkomsten läggs på tjänstekonsumtionen.

Vi kan alltså förklara strukturomvandlingen i en ekonomi som resultatet av två dominerande krafter: Den första är kampen mellan sektorer om arbetskraften i ekonomin och den andra kampen mellan sektorer om konsumenternas inkomster, eller annorlunda uttryckt, förändringar i arbetskraftens produktivitet och förändringar i efterfrågan.

Vid sidan av produktivitets- och efterfrågeförklaringar till strukturutvecklingen finns det också några andra aspekter som lyfts fram som förklaringar. En tredje sådan är den stigande andelen kvinnor på arbetsmarknaden, vilket leder till en ökad efterfrågan på hushållsnära tjänster.

En fjärde aspekt gäller sociala preferenser och den offentliga sektorns roll i en ekonomi. Förklaringen är här att när inkomsterna växer så växer också den offentliga sektorn som andel av BNP. (Detta implicerar att inkomstelasticiteten för offentliga tjänster är större än 1, vilket knappas generellt är fallet.)

En femte aspekt gäller liberaliseringen, avregleringen och internationaliseringen av marknader. Avregleringen av flyg och andra transporter i kombination med ökad användning av informationsteknologi har lett till högre kvalitet och effektivitet och därmed ökad efterfrågan globalt på turist- och telekomtjänster.

Har Baumols kostnadssjuka botats?

Mot bakgrund av EU:s Lissabon-agenda finns det ett stort intresse för produktivetsanalyser generellt och speciellt jämförelser mellan Europa och USA. I hög grad gäller detta tjänstesektorn, beroende dels på den snabba produktivetsökningen i den amerikanska tjänstesektorn, dels på det stora intresset att försöka fånga effekter av informations- och kommunikationsteknologins framväxt, dels för att få en bild av de förväntade effekterna av ett genomförande av EU:s tjänstedirektiv.

Prisutvecklingen inom många tjänstesektorer internationellt stöder hypotesen om kostnadssjuka. Enligt en undersökning av Schettkat och Yocarini, baserad på data från OECD ökade priserna på privata tjänster i hushållens konsumtion med omkring 0,5 procent per år 1980–1998 för ett antal OECD länder, medan varupriserna sjönk med mellan 0,25 och 1 procent per år. Speciellt utbildningskostnaderna ökade relativt snabbt (till exempel 2,4 procent per år i Västtyskland, 0,7 procent i USA).

Den svenska offentliga sektorn har, i varje fall periodvis, lidit av Baumols kostnadssjuka, och speciellt under perioden 1960–1975. I det så kallade makroprojektet undersöktes produktivetsutvecklingen inom tolv statliga förvaltningsområden samt hälso- och sjukvård, socialsektorn, utbildningsväsendet, vägsektorn, delar av försvaret, bostads- och samhällsplanering samt folkbibliotek. Med undantag för vägsektorn visade resultaten på en betydande produktivitetstillbakagång under 20-årsperioden. Senare studier visar dock en något mera positiv bild. En sammanställning, av Statskontoret, av resultaten från ett antal undersökningar ges i Tabell 2.

TABELL 2. GENOMSNITTLIG ÅRLIG PROCENTUELL PRODUKTIVITETS-
UTVECKLING I STATLIG CIVIL FÖRVALTNING 1965–1997

1965–70	1970–75	1975–80	1980–85	1985–90	1990–97
-2,2	-3,0	1,9	1,2	0,1	0,8

Källa: Statskontoret (1998). Produktivetsutvecklingen i statsförvaltningen 1965–97.

En analys av Baumols kostnadssjuka för tidsperioden 1948–2001 för USA finner att teknologiskt stagnerande sektorer har stigande relativpriser och relativt sett minskande produktionsvolym, medan tjänstesektorer med snabb produktivetsutveckling uppvisar långsammare sysselsättningstillväxt. Förskjutningen mellan sektorer i den amerikanska ekonomin har inneburit en relativt stigande andel av stagnerande sektorer med dämpande effekt på den genomsnittliga produktivetsutvecklingen.

Andra resultat pekar dock i en annan riktning, och i en sådan utsträckning att Brookingsekonomerna Triplett och Bosworth döpte sin studie av amerikanska tjänstesektorer till ”Baumols sjuka har bo-

tats”. De fann i sin omfattande studie att sedan 1995 uppvisade 15 av 22 tjänstesektorer (på tvåsiffrignivå) i USA en ökning i arbetsproduktiviteten på eller över genomsnittet för hela ekonomin.

En sektor med traditionellt svag produktivitet utveckling har varit parti- och detaljhandel. Denna sektor har dock överraskat positivt under senare år. Wal-Mart-effekten har blivit ett nyckelord och syftar bland annat på den snabba produktivitet utvecklingen i handelssektorn i USA och som övertygande knutits till utnyttjandet av informationsteknologin i kombination med stordriftsfördelar (Wal-Mart är världens största företag inom detaljhandeln och större än de övriga tre största, Carrefour, Home Depot och Metro, tillsammans). Dessutom beror en del av produktivitet utvecklingen på att konsumenterna själva övertagit en del av arbetet till exempel genom köp över internet eller genom utnyttjandet av handscannern etc.

Detaljhandeln är en sektor där nyetablering och utslagning synes vara av jämförelsevis stor betydelse för produktivitet fördelningens utveckling över tid. Här pågår en hel del forskning även omfattande svensk detaljhandel, utförd av Maican och Orth, som indikerar just detta. Generellt visar forskningen att etablerings-/utslagningmekanismen är av stor betydelse för produktivitet utvecklingen inom mindre kapitalintensiva branscher.

Medan resultaten pekar på betydande produktivitet sökningar under senare år i amerikansk tjänsteproduktion är den europeiska bilden mörkare. I en nyligen publicerad artikel av Inklaar, Timmer och van Ark görs en jämförelse mellan arbetsproduktiviteten och dess utveckling i amerikanska och europeiska tjänstesektorer för 10 EU-länder, dock ej Sverige. En huvudslutsats vad gäller Europa är att ”Baumols kostnadssjuka inte har botats”. Tabell 3 visar resultaten för arbetsproduktivitet utvecklingen 1995–2004 samt genomsnittet för 1980–95.

Med undantag för Nederländerna och Storbritannien har arbetsproduktiviteten i den europeiska tjänstesektorn faktiskt sjunkit från 1980–1995 till 1995–2004. USA uppvisar en motsatt utveckling med en mer än fördubbling av arbetsproduktiviteten. Det är framförallt två komponenter som skiljer USA från Europa. Informations- och kommunikationsteknologin har satt något djupare spår i den amerikanska produktivitet utvecklingen än i den europeiska, men den

stora skillnaden gäller totalproduktivitet. USA samt Finland och Nederländerna är mera effektiva i sitt resursutnyttjande än de övriga länderna. Arbetskraftens utbildning eller den övriga kapitalstocksfördjupningen bidrar i betydande utsträckning till produktivitetens *utvecklingen* i de flesta länder, däremot bidrar de mycket lite till att förklara produktivitetsskillnaderna mellan USA och Europa. En orsak till skillnaderna i totalproduktivitet mellan Europa och USA kan vara att de traditionella institutionerna i Europa var väl lämpade för en hinna-ikapp-process mot den internationella teknologifronten och inte så framgångsrika när det gäller att flytta teknologifronten framåt genom innovationer. Detta argument får empiriskt stöd i den så kallade Sapirrapporten. Några argumenterar för att detta kan gälla utbildningssystem inriktade mot yrkesutbildning snarare än högre utbildning, kapitalmarknader som gynnar stora existerande företag istället för groddföretag, arbetsmarknadsregleringar som bidrar till att låsa in arbetskraften i existerande företag istället för att omfördela den till nystartade företag samt FoU-system inriktade på gradvisa innovationer istället för teknologiska genombrott.

TABELL 3. FÖRÄNDRINGEN I ARBETSPRODUKTIVITET I TJÄNSTESEKTORN OCH DESS KOMPONENTER. ÅRLIG PROCENTUELL FÖRÄNDRING

1980–1995	Arbets- prod	IKT	Icke- IKT	Högutbildad arbetskraft	Totalproduk- tivitet
USA	1,4	0,9	0,4	0,2	0
Europa	1,7	0,7	0,4	0,4	0,2
1995–2004					
Österrike	0,7	0,8	0,0	0,2	-0,4
Belgien	1,2	0,9	0,2	0,4	-0,3
Danmark	0,9	1,4	-0,1	0,3	-0,7
Finland	1,7	0,6	-0,7	0,0	1,9
Frankrike	1,3	0,5	0,3	0,4	0,1
Tyskland	0,8	0,7	0,6	0,0	-0,6
Italien	0,3	0,2	0,4	0,2	-0,6
Nederländerna	2,4	0,8	0,2	0,1	1,3
Spanien	0,4	0,5	0,7	0,4	-1,2
UK	2,5	1,2	0,5	0,4	0,4
USA	3,3	1,4	0,3	0,3	1,3
Genomsnitt, Europa	1,2	0,8	0,2	0,2	0,1

Källa: Inklaar, R., Timmer, M.P. och B. van Ark (2008). Market services productivity across Europe and the US. *Economic Policy* 53, 139–194.

Kampen om konsumenternas tid och inkomster

Medan den grundläggande teknologin i hög utsträckning är internationell varierar institutioner, inkomstnivå och livsstil avsevärt mellan länder. Stora variationer är mycket värdefulla i forskningen eftersom de bidrar till säkrare slutsatser. De ofta betydande skillnaderna mellan Europa och USA utgör därför värdefulla observationer eller ”datapunkter” i den empiriska forskningen. Till dessa observationer hör de stora skillnaderna mellan Europa och USA i efterkrigstidens strukturomvandlingsmönster. Dessa skillnader leder fram till frågan om det verkligen kan vara samma underliggande krafter som styr utvecklingen i såväl Europa som USA. Kan den amerikanska och europeiska strukturomvandlingen förklaras i en och samma modell?

En som försöker besvara denna fråga är nationalekonomen Rogerson som i en avancerad NBER-studie förklarar ”hela” strukturomvandlingen från jordbruk till industri till tjänster i Europa och USA. Utgångspunkten är en jämförelse av sysselsättningens utveckling i de tre sektorerna mellan 1956 och 2003 för USA och Europa (representerat av Italien, Frankrike och Tyskland). Rogerson utgår således från att amerikaner och europeer har samma grundläggande preferenser vad gäller konsumtionen av fritid, varor och tjänster. Den enda skillnaderna i yttre förutsättningar utgörs av skilda marginalskattenivåer och skilda teknologinivåer, vilket innebär att europeiska konsumenter har ett annat tidsanvändningsmönster än amerikanska. Dels har Europa 15–20 procentenheter högre marginalskattenivå än USA, dels var produktivitetsgapet stort i mitten av 1950-talet för att sedan gradvis utjämnas.

Arbetsmarknadsjämförelser mellan Europa och USA har oftast fokuserat på den (cirka 5 procentenheter) högre nivån på den europeiska arbetslösheten. En vanlig ansats har varit att utgå från gemensamma chocker på 1970-talet och sedan förklara skillnaderna i arbetslöshet och förmågan att anpassa sig till chocker med olika institutionella förhållanden. Utvecklingen av skillnaderna i arbetslöshet mellan Europa och USA visar sig dock snarast dölja förståelsen av strukturomvandlingen.

Rogerson utgår istället från sysselsättningen i termer av arbetade timmar som ett mera adekvat mått när det gäller att förklara sysselsättningens sektorutveckling över tiden. Detta mått är speciellt viktigt för att förstå sysselsättningen inom tjänstesektorn eftersom det i denna finns ett alternativ till marknaden, nämligen egenproduktion av tjänster i hemmet – något som i stort sett saknas i jordbruk och industri. Mätt med detta mått sjönk under den studerade perioden antalet arbetade timmar med 45 procent i Europa relativt USA. Skillnaderna i sektorsysselsättning mellan Europa och USA framgår av Tabell 4.

TABELL 4. SKILLNAD I SYSSELSÄTTNINGSANDELAR MELLAN EUROPA OCH USA

År	Jordbruk	Industri	Tjänster
1956	11,2	3,4	-9,4
2000	0,5	1,2	-15,5

Källa: Rogerson R. (2007) Structural Transformation and the Deterioration of the European Labor Markets. NBER Working Paper Nr 12889.

Tabellen visar således att 1956 hade Europa en 11,2 procentenheter högre sysselsättning i jordbruket än USA. År 2000 hade denna differens nästan helt försvunnit. Samma gäller för industrin. Medan elimineringen av skillnaderna i sysselsättningsandelar för jordbruk och industri nästan helt förklaras av ett närmande till den amerikanska produktivitetsnivån växer skillnaderna för tjänstesektorn. Europa har alltså inte utvecklat en tjänstesektor av samma storlek som USA utan istället sker en betydande del av tjänsteproduktionen i hemmet.

Även om det inte finns tidsanvändningsdata för hela tidsperioden för Europa och USA finns det en del studier som jämför hushållens tidsallokering i Europa och USA. Det mest ”extrema” resultatet indikerar att arbetstiden för tyskar och amerikaner i stort sett är identisk men med stor skillnad i fördelningen mellan marknadsarbete och hemarbete. Jämförelser av Sverige och USA finner också att en högre andel hemarbete förklarar cirka 90 procent av skillnaderna i arbetstid mellan Sverige och USA. Sammantaget visar resultaten efterfrågesidans stora betydelse för strukturomvandlingen.

Tjänstesektorn i den globala ekonomin

Tjänstproduktionen har traditionellt betraktats som en sektor skyddad från internationell konkurrens. Så är dock inte längre fallet. Risken att förlora jobbet på grund av utflyttning av produktion gäller inte längre bara industriarbetare. Inte bara varumarknaden har genomgått en globalisering utan också delar av tjänstemarknaden. Den sannolikt viktigaste orsaken till denna globalisering är den utbudschock av billig arbetskraft som uppstått genom revolutionerna i Östeuropa och genom Indien och Kinas inträde på världsmarknaden. Utvecklingen i Östeuropa, och framförallt inlemmandet av ett antal geografiskt närliggande länder, som baltstaterna och Polen, i EU innebär ett kraftigt ökat utbud av tjänster till låga priser. (En historisk parallell för Sverige är låglönelandet Finland på 1950- och 1960-talen.) En del av detta utbud kan dock konsumeras på plats i dessa länder, framförallt turisttjänster och kultur men också till exempel tandvård eller andra delar av hälso- och sjukvård, och med relativt liten inverkan på den inhemska marknaden för dessa tjänster.

Till de minst reglerade marknaderna ur etableringssynpunkt hör taxi, frisörer, småbutiker, städ och restaurangbranscherna samt den småskaliga byggbranschen. Ett stort antal mycket små företag gör dessa branscher svårkontrollerade och svårreglerade såväl ur facklig synvinkel som ur myndighetssynvinkel. Dessa marknader kan därför karakteriseras som internationellt konkurrensutsatta marknader. Det för andra delar av arbetsmarknaden typiska insider-outsiderproblemet existerar knappast, varför det är lätt för invandrad arbetskraft att med sin lönenivå konkurrera sig in på dessa marknader. I stor skala kan detta observeras inom vissa sektorer i USA (jordbruket, textilindustrin, byggsektorn, hushållsnära tjänster), men vi ser idag samma utveckling inom Europa.

Transportsektorn och har vissa likheter med byggsektorn. Medan delar av dessa sektorer är starkt reglerad genom kollektivavtal, arbetstidsregler etc, är andra delar svagt reglerade och starkt utsatta för internationell konkurrens. Detta gäller givetvis alla transporter över gränser med båt eller lastbil. Det gäller också småskaliga transportföretag och entreprenadföretag (grävskoppor, skördare, skotare

etc) som ofta konkurrerar med låga löner på marknader med effektiv upphandling och det gäller småskalig byggverksamhet.

Utlokaliseringen av tjänsteproduktion till låglöneländer har expanderat snabbt under senare år, men är givetvis fortfarande kvantitativt liten jämfört med internationell utlokalisering av varuproduktion. Bakom denna utveckling ligger framförallt framstegen inom informations- och kommunikationsteknologin som eliminerat eller starkt reducerat betydelsen av geografiskt avstånd. Internationell utlokalisering är en del av ett lands import av varor och tjänster. Utlokaliseringen av callcenters och programmeringsarbeten är typiska exempel, välkända från den svenska debatten.

Även om utlokaliseringsdebatten och fruktan att förlora jobben i tjänstesektorn är internationell, existerar det ännu relativt liten forskning inom området, varför de empiriska resultaten är högst preliminära. I några beräkningar (bland annat för Storbritannien av tjänsteimport inom kommunikation, finansiella tjänster, försäkring, annan näringslivsservice och informations- och datortjänster) erhålls den högsta siffran för annan näringslivsservice där tjänsteimporten som andel av totala produktionskostnader, exklusive energi, uppgår till cirka 1 procent. En (relativt primitiv) analys av sysselsättnings-effekterna indikerar att utlokalisering av tjänster ökar sysselsättning- en i industriproduktionen men minskar den i tjänstesektorn.

Rent teoretiskt, på basis av traditionell internationell handels- teori, kan man förvänta sig att de relativa priserna på utlokaliserade servicetjänster kommer att falla samtidigt som lönerna för de som arbetar inom denna sektor kan förväntas sjunka. Om lönerna inte anpassar sig kan utlokaliseringen av tjänster förväntas leda till ökad arbetslöshet.

Det kan emellertid också tänkas att utlokalisering av vissa service- tjänster stärker de inhemska företagens konkurrenskraft och ökar dessas efterfrågan på högutbildad arbetskraft. Om denna produktivitetsokningseffekt är av stor betydelse kan det således tänkas att lönerna kan öka för dem som arbetar inom denna sektor.

Vår plats i den globala arbetsfördelningen och vårt handelsmönster bestäms i hög grad av våra komparativa (i motsättning till absoluta) fördelar. Globalisering innebär ökad specialisering och specialisering

är baserad på *relativa* styrkor, det vill säga att vi kan exportera det vi är förhållandevis bra på och importera det vi är relativt mindre bra på.

Teorin om komparativa fördelar är idag välkänd och allmänt accepterad. Den djupare förståelsen saknas dock ofta i den politiska debatten. Man kan av denna lätt få intryck av att teorin endast gäller för högförädlade varor och inte för råvaror och halvfabrikat eller för tjänster. Uttryck som att ”det är exporten vi lever av” eller ”vi ska inte exportera råvaror utan förädla dessa inom landet och exportera färdigprodukter”, eller beklaganden från den elintensiva industrin över internationaliseringen av elmarknaderna i Europa, illustrerar just bristen på djupare förståelse av vinsterna med handel. Vinsterna med handeln beror inte på att den ger oss exportmöjligheter utan på att den ger oss importmöjligheter. Fördelarna med handeln består i att den ökar såväl variationen i, som den totala tillgången på, varor och tjänster i ett land. Exporten kan bara försvaras med att den hemmamarknadsproduktion som trängs undan av exporten är mindre värd än värdet av de valutaintäkter som exporten ger upphov till och som kan utnyttjas för ökad import av varor och tjänster. Det är importen vi lever av.

Ett annat missförstånd speglas i uttrycket att ”vi kan inte leva av att klippa håret på varandra”. Det är visserligen sant, men vi kan heller inte leva på att koka pappersmassa för varandra. Vissa varor lönar sig helt enkelt att producera inomlands, varför, vid jämvikt i bytesbalansen, hemmamarknadsproduktion inte är mindre värd än produktion för export.

Ett tredje missförstånd ligger inbakat i termen ”konkurrens på lika villkor”. Det teorin för komparativa fördelar säger är att vinsterna av handel beror på att länder är olika och ju större olikhet desto högre vinster av handel. Det är just skillnader i produktionskostnader, alltså konkurrens på *olika* villkor, som ger upphov till vinster. Lågpriskonkurrens är alltså en fördel för ett land och inte en nackdel som man ibland lätt kan få intryck av i den politiska debatten.

Utvecklingen inom teorin för internationell handel har sedan 1970-talet fokuserat på teorin för industriell organisation, det vill säga modeller som inte förutsätter homogena varor och fullständig konkurrens. För att förklara varför Volvo exporterar till Tyskland

och BMW från Tyskland till Sverige krävs modeller med produkt-differentiering, stordriftsfördelar och ofullständig konkurrens som centrala element. Den teori som ursprungligen utvecklats för hur konkurrens och marknader fungerar inom en stor sluten ekonomi har nu också flyttats över på den globala ekonomin eller i varje fall på centrala delar av den globala ekonomin. I takt med en ökad internationell integration, med stora handelområden som EU, ökar givetvis relevansen för denna typ av teori.

Effekterna av en fullständig avreglering av tjänstehandeln i världen är dock svårgenomskådliga och kräver analyser av allmän jämviktskaraktär där effekterna av komparativa fördelar träder fram. Som diskuteras nedan indikerar resultaten från en allmän jämviktsanalys av en fullständig avreglering av tjänstehandeln inom EU att låglöneländerna inom EU inte har några komparativa fördelar i tjänsteproduktionen generellt utan faktiskt i storskalig varuproduktion.

EU:s tjänstedirektiv och betydelsen av marknadsregleringar

Förhoppningen med EU:s tjänstedirektiv är att en liberalisering och avreglering av tjänstemarknaderna inom EU också ska leda till ökad produktivitet och lägre priser på tjänster. Forskningen inom området är ännu relativt liten och resultaten inte entydiga. En omfattande studie för OECD-länderna, genomförd av Nicoletti och Scarpetta, visar att minskade hinder för tillträde till tjänstesektorn ökar produktiviteten – inte i själva tjänstesektorn dock utan i tillverkningsindustrin. Andra studier av effekterna av tjänsteliberalisering på totalproduktivitet finner att speciellt inom post och tele är låga inträdeshinder starkt relaterade till högre totalproduktivitet.

De förväntade effekterna av EU:s tjänstedirektiv har också analyserats i ett antal studier. I en ambitiös sådan, av De Bruijn, Kox och Lejour, appliceras en tillämpad allmän jämviktsmodell (WorldScan CGE-modell) på handeln med tjänster inom EU. Här analyseras effekterna av en liberalisering dels med den så kallade ursprungslandsprincipen (CoOP), som ingick i det ursprungliga förslaget 2004,

dels utan denna som ingår i nuvarande förslag. I fallet med CoOP är tjänsteföretagen endast bundna av "hemlandets" regleringar och inte reglerna i exportländerna. Resultaten visar att med CoOP förväntas BNP i EU som helhet öka med 0,3–0,6 procent och konsumtionen med 0,7–1,2 procent. Utan CoOP förväntas BNP i EU som helhet öka med 0,2–0,4 procent och konsumtionen med 0,3–0,7 procent. Till de måhända överraskande resultaten hör att till de stora vinnarna hör de nya EU-medlemmarna. Dessa har relativt svaga komparativa fördelar i tjänsteproduktion, varför en ökad tjänstehandel medför att dessa i större utsträckning specialiserar sig på varuproduktion. I ett land som Polen (om än med billiga rörmokare) flyttar arbetskraft och kapital över i varuproducerande sektorer med betydande stordriftsfördelar.

Behöver EU lägga in en överväxel?

I strategin för en ökad tillväxt i Europa intar tjänstesektorn en nyckelställning. Den dominerar i termer av sysselsättning och BNP i samtliga EU-länder. Den har en potential för produktivitetökning av stor betydelse för välfärdsutvecklingen i Europa och det är tjänstesektorn som på ett effektivt sätt förväntas absorbera den arbetskraft som frigörs genom produktivitetutvecklingen inom industrisektorn.

Vår höga levnadsstandard beror på att vi inte producerar allting utan specialiserar oss i den globala arbetsfördelningen på produkter och tjänster där vi har våra komparativa fördelar. Vi exporterar det vi är förhållandevis bra på och importerar det vi är relativt mindre bra på.

Det nya ur handelssynpunkt relaterat till tjänstehandeln är framförallt tre faktorer:

1. Den ena är den reduktion i transaktionskostnaderna som skett för vissa typer av tjänster i och med "uppdykandet" av länder med låga löner i vår geografiska närhet, vissa inom EU, andra utanför. Grupper på arbetsmarknaden som tidigare var sysselsatta i sektorer skyddade för internationell konkurrens blir utsatta för konkurrens från arbetskraft med mycket lägre löner,

dels genom arbetskraftsimport, dels via utlokalisering, vilket leder till ökade inkomstskillnader mellan hög- och lågutbildade.

2. Om Sverige specialiserar sig på tjänster som kräver relativt sett mycket högutbildad arbetskraft, så kan inkomstskillnaderna mellan hög- och lågutbildad komma att öka.
3. Den tredje är, delvis betingad av avregleringen av vissa marknader, den ökade betydelsen av skillnader i institutionell effektivitet i kombination med utvecklingen på informationsteknologisidan. Forskningen visar på starka specialiseringseffekter av institutioner.

Medan resultaten pekar på betydande produktivetsökningar under senare år i amerikansk tjänsteproduktion är den europeiska bilden mörkare, och slutsatsen är att Europa ännu inte funnit något bote-medel mot Baumols kostnadssjuka. Samtidigt existerar det betydande hinder för att realisera den europeiska potentialen för en effektivare tjänstesektor. Medan reducerade tullbarriärer är avgörande för handeln med industriprodukter, är legala och institutionella barriärer huvudproblemet för en ökad tjänstehandel, och medan produktiviteten inom industrisektorn i hög grad är knuten till teknologin, som i hög grad är fritt tillgänglig på världsmarknaden, har historiskt betingade, politiskt känsliga och trögrörliga nationella lagar och regler stor betydelse för effektiviteten och produktiviteten inom tjänstesektorn. Därför ligger det i sakens natur att liberaliseringen av tjänstehandeln tar tid.

Att öppna upp tidigare reglerade marknader för konkurrens är en politiskt smärtsam process och kanske ännu mera smärtsam än den som varumarknaderna sedan länge genomgått. Problemen har inte blivit mindre genom EU:s utvidgning till länder med låga lönenivåer. Resultaten från forskningen pekar dock på att farhågorna är överdrivna. Det är inte inom tjänsteproduktionen de nya EU-medlemmarna har sina komparativa fördelar. Det är de varuproducerande sektorerna inom EU:s höglöneländer som kan förvänta sig en ökad konkurrens. Utan avreglering och liberalisering av tjänstemarknaderna kommer de förväntningar som knyts till genomförandet av

EU:s tjänstedirektiv inte att infrias och produktivitetspotentialen kommer att förbli oexploaterad. Den överväxel som krävs är nog lika mycket nationalekonomiskt pedagogisk som juridisk.

Källor och litteratur

Lissabonstrategin och EU:s tjänstedirektiv finns att hämta på regeringens hemsida. NUTEK:s hemsida innehåller också en hel del dokument med anknytning till Lissabonstrategin. B. Sandelins två böcker *Vad är BNP?* (SNS Förlag, Stockholm, 2005) och *Ekonomi i EU* (SNS Förlag, Stockholm, 2005) utgör utmärkta introduktioner till behandlingen av tjänstesektorn i nationalräkenskaperna respektive grunddata om tjänstesektorn i EU. Till klassikerna om långsiktig strukturomvandling hör R.R. Rostows *The Process of Economic Growth* (Oxford University Press, Oxford, 1953). En kort översikt av den mera moderna litteraturen ges i R. Schettkat & L. Yocarini ”The shift to services employment: A review of the literature” (*Structural Change and Economic Dynamics* 17, 127–147, 2006). I M. Gregory och G. Russos kapitel i M. Gregory, W. Salverda & R. Schettkat (red.) *Services and Employment: Explaining the U.S.-European Gap* (Princeton University Press, Princeton, 2007) visas hur en ökning i slutefterfrågan på en vara fördelar sig på varuproducerande och tjänsteproducerande sektorer.

En pedagogisk översikt av problemen på prismätningssidan ges i Michael J. Boskin, Ellen R. Dulberger, Robert J. Gordon, Zvi Griliches & Dale W. Jorgenson ”Consumer Prices, the Consumer Price Index, and the Cost of Living” (*Journal of Economic Perspectives* 12, nr 1, 1998). Problemen med produktivetsmätningar inom tjänsteproduktion behandlar jag i en icke-teknisk översikt över detta fält som fortfarande är aktuell, Hjalmarsson *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor* (Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *DsFi 1991:20*). Till de klassiska bidragen om infrastrukturens betydelse hör D. Aschauers ”Is Public Expenditure Productive?” (*Journal of Monetary Economics* 23, 177–200, 1989).

En omfattande översikt (inkluderande ett antal viktiga artiklar) av Baumols kostnadssjukemodell ges i R. Towse (red.) *Baumol's Cost Disease* (Edward Elgar, Cheltenham, 1997). Den amerikanska tjänstesektorns produktivitet utveckling under senare år analyseras i ett par intressanta arbeten, dels J.E. Triplett & B.P. Bosworth "Baumol's disease has been cured: IT and multifactor productivity in US service industries", i D.W. Jansen (red.) *The New Economy and Beyond. Past, Present and Future* (Edward Elgar, Cheltenham, 2006), dels W. Nordhaus "Baumol's Diseases: A Macroeconomic Perspective" (*The B.E. Journal of Macroeconomics* 8, 2008). IT-sektorns betydelse för produktivitet utvecklingen undersöks i K.J. Stiroh "Information Technology and the U.S. Productivity Revival: What do the industry data say?" (*American Economic Review* 92, 1559-1576, 2002), samt i L.H. Röller & L. Waverman "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach" (*American Economic Review* 91, 909-923, 2001).

Statskontoret har i ett antal publikationer studerat kostnadsutvecklingen inom den offentliga tjänsteproduktionen i Sverige. Se till exempel Statskontoret *Produktivitet utvecklingen i statsförvaltningen 1990-97* (1998). Utvecklingen inom detaljhandeln har analyserats i F. Maican & M. Orth, "How do 'big-box' entrants influence productivity distribution in retailing" (Working Paper, Institutionen för nationalekonomi med statistik, Göteborgs universitet, 2008).

Fyra betydande bidrag till jämförelserna mellan Europa och USA är A. Sapir, P. Aghion, G. Bertola, M. Hellwig, J. Pisani-Ferry & D. Rosati *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. (Oxford University Press, Oxford, 2004), R. Rogerson "Structural Transformation and the Deterioration of the European Labor Markets" (NBER Working Paper Nr 12889, 2007), R. Inklaar, M.P. Timmer & B. van Ark "Market services productivity across Europe and the US" (*Economic Policy* 53, 139-194, 2008), samt S. Davis & M. Henrekson "Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich Country Comparisons" (NBER Working Paper Nr 10509, 2004).

Globaliseringens och EU-utvidgningens effekter på tjänstemarknaderna undersöks i bland annat Foders & Langhammer (red.) *The*

Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States (Springer, Berlin, 2006), P. Lundborg "EU enlargement, migration and labor market institutions" (*Journal of Labor Market Research* 39, 24-34, 2006), R. De Bruijn, H. Kox & A. Lejour "Economic Benefits of an Integrated European Market for Services" (*Journal of Policy Modeling* 30, 301-319, 2008), samt G. Nicoletti & S. Scarpetta "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence" (*Economic Policy* 36, 9-72, 2003).

Monopol i förändring – EU-anpassning eller samhällsutveckling?

av Jörgen Hettne

På EU:s inre marknad ska tillgång och efterfrågan mötas. Ekonomiska aktörer inom hela EU ska under lika och ostörda konkurrensförhållanden handla och byta tjänster med varandra, arbeta, investera och producera och därigenom befrämja gemenskapens syften. I ett internationellt perspektiv är det fråga om en avancerad form av frihandel mellan en begränsad krets av länder. Tanken är att fördelningen av produktionsresurser och utnyttjandet av så kallade komparativa fördelar på en större marknad ska skapa förutsättningar för framsteg i alla inblandade länder. *Adam Smiths* berömda tes om att en förnuftig person gör det som han är bäst på och det som bäst lönar sig har sålunda överförts till förhållanden mellan stater. Varje medlemsstat i EU ska syssla med det som bäst passar landets naturresurser, klimat och arbetsmarknad. Utvecklingen av EU:s inre marknad har inneburit att många nationella handelshinder har upphört som stått i vägen för en optimal fördelning av produktionsresurserna. Det har också inneburit en utveckling mot större likformighet när det gäller medlemsstaternas marknadsrättsliga regler och ekonomiska system i allmänhet.

Målsättningen är dock inte att uppnå fullständig likformighet. Sveriges monopol för alkohol, apotek och spel försvårar förverkligandet av EU:s inre marknad, eftersom de förutsätter att det i viss utsträckning finns en nationellt avgränsad hemmamarknad. Handelsmonopol är trots detta inte förbjudna enligt EG-fördraget. Enligt artikel 31 EG behöver handelsmonopol endast anpassas på sådant sätt att "ingen

diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare”. Den successiva anpassningen av de svenska monopolen till villkoren på EU:s inre marknad är betecknande för hur likformiga medlemsstaternas marknadsrättsliga regler och ekonomiska system behöver vara.

I detta kapitel redovisas hur de svenska alkohol-, apoteks- och spelmonopolen har bedömts EG-rättsligt efter att Sverige har blivit medlem av EU. Eftersom EG-domstolen inte har tagit ställning till spelmonopolet diskuteras istället Regeringsrättens avgörande i målet *Wermdö Krog* som rörde det svenska spelmonopolets förenlighet med EG-rätten samt vissa domar från EG-domstolen som rör andra länders spelregleringar. Syftet med kapitlet är att visa vad som har hänt med de svenska monopolen sedan Sverige blev medlem av EU och diskutera vad förändringarna beror på. Handlar det om en mekanisk anpassning till EU-regler eller hänger förändringarna snarare samman med den allmänna samhällsutvecklingen. Avslutningsvis diskuteras Sveriges roll som EU-medlem. Kan Sverige agera annorlunda i EU för att bättre främja svenska intressen?

Alkoholmonopolet

Diskussionen om det svenska alkoholmonopolets förenlighet med EG-rätten startade i samband med förberedelserna inför ikraftträdandet av Avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES-avtalet) som i princip uppställer samma krav på handelsmonopol som EG-fördraget. Den svenska regeringen ställde sig från början kallsinnig till varje anpassning av alkoholmonopolet. I EES-propositionen anfördes till exempel att:

Den nuvarande ordningen med statliga monopol för import, parti- och detaljhandel med alkoholdrycker innehåller inte några diskriminerande inslag av utländska tillverkare eller partihandlare. På den svenska marknaden råder konkurrens på lika villkor mellan inhemska och importerade varor. Monopolen är alltså inte diskriminerande i Romfördragets mening.

Innan EES-avtalet trädde i kraft (den 1 januari 1994) hade emellertid medlemskapsförhandlingarna med EG redan påbörjats. EG-kommissionen framhöll redan under de förberedande samtalen att den svenska alkohollagstiftningen var ett problem i ett medlemskapsperspektiv. I propositionen om Sveriges medlemskap i EU anfördes sålunda:

Inom ramen för medlemskapsförhandlingarna har ... en skriftväxling ägt rum mellan kommissionen och den svenska regeringen. Kommissionen har i skriftväxlingen erinrat om import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolens oförenlighet med gemenskapens regelverk. Vad gäller detaljhandelsmonopolet anser kommissionen att om alla effekter som är diskriminerande mellan nationella varor och varor importerade från övriga medlemsländer avlägsnas finner den inte anledning för kommissionen att på eget initiativ vidta åtgärder mot detta monopol.

Den svenska regeringen ändrade alltså efter diskussion med kommissionen sin syn på behovet av att anpassa monopollagstiftningen på alkoholområdet. Regeringens nya inställning gick ut på att slå vakt om detaljhandelsmonopolet och samtidigt avskaffa import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolen.

Därutöver krävdes emellertid att det svenska systemet *EU-anpassades*. Denna anpassning bestod inte enbart i att Sverige avvecklade samtliga monopol utom detaljhandelsmonopolet. Sverige förband sig dessutom att utforma den svenska ordningen på ett sådant sätt att detaljhandelsmonopolet blev tolerabelt på den inre marknaden och kunde antas fungera i samvaro med de privata operatörerna på marknaden. I detta syfte infördes bland annat krav på att det skulle finnas en objektiv produktplan för de drycker som tillhandahölls av Systembolaget. Dryckerna skulle vidare väljas ut efter förbestämda och objektiva kriterier och leverantörer som inte fick sälja sina produkter till Systembolaget skulle få ett motiverat avslagsbeslut och kunna överklaga detta till ett oberoende organ (Alkoholsortimentsnämnden).

Systembolaget granskas

Den svenska anpassningen till EU:s krav och i synnerhet vidmakthållandet av Systembolaget (detaljhandelsmonopolet) utmanades emellertid i omedelbar anslutning till Sveriges inträde i EU. Detta skedde i det så kallade *Franzénmålet*, vars bakgrund är välkänd. Harry Franzén åtalades vid Landskrona tingsrätt för att den 1 januari 1995, dagen då Sveriges inträdde i EU, ha sålt vin i sin egen ICA-butik som antingen köpts på Systembolaget eller tagits in från Danmark. Landskrona tingsrätt begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen.

Den danske *generaladvokaten* Elmer var starkt kritisk till den svenska ordningen i sitt förslag till avgörande. Hans kritik riktade sig främst mot att Systembolaget ägde och drev samtliga 384 försäljningsställen som då existerade och ensamt beslutade om inköp och marknadsföring. Ett så centraliserat system hade aldrig tidigare accepterats av EG-domstolen. Därtill kom att en importör för att kunna sälja sina produkter var tvungen att införskaffa ett relativt kostsamt partihandelstillstånd och att även då ett sådant tillstånd hade införskaffats skulle varje produkt passera en väsentligen skönmässig urvalsprocess inbegripet bland annat en blindprovsmakning av Systembolagets anställda. Han menade att ett sådant system i praktiken medförde att företag etablerade i andra medlemsstater inte ansökte om partihandelstillstånd och att det därför gynnade aktörer med partihandelstillstånd på den svenska marknaden, i synnerhet svenska Vin & Sprit som var störst på marknaden. Sålunda uttalade Elmer i punkt 93 i sitt förslag till avgörande att:

Den ekonomiska realiteten är enligt min uppfattning den, att en produkt inte kommer att importeras till Sverige från en annan medlemsstat om det inte är säkert att den kan säljas till Systembolaget. Varför skulle innehavaren av partihandelstillstånd importera en produkt om denne inte kan sälja den? Vad beträffar tillträdet till marknaden för produkter finns det därför ingen som helst praktisk betydelse att inte själva importen läggs i händerna på ett statligt monopol.

Elmer gjorde ingen skillnad mellan de krav som uppställdes i artikel 28 EG om fri rörlighet för varor och 31 EG om handelsmonopol (då-

varande artikel 30 och 37 i EG-fördraget). Han menade att statliga handelsmonopol var förbjudna i den utsträckning de rättsligt eller faktiskt kunde hindra eller försvåra tillträdet till marknaden för varor från andra medlemsstater (artikel 28 EG) eller medförde att medlemsstaternas medborgare diskriminerades i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor (artikel 31 EG). Han medgav att den svenska ordningen grundades på allmänna samhällshänsyn såsom människors liv och hälsa som omnämndes i artikel 30 EG (dåvarande artikel 36 i EG-fördraget), men ansåg att den inte stod i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen. Han ansåg det överdrivet att kräva att en leverantör i ett annat medlemsland måste ha en svensk mellanhand eller svenskt partihandelstillstånd och underkastas den svenska alkoholspektionens tillsyn, samt betala de avgifter som var förbundna därmed. Han nämnde som exempel på en mindre ingripande reglering ett system med ett antal självständiga försäljningsställen som självständigt gör inköp och som därför inte medför lika ingripande hinder för den fria rörligheten. Försäljningsställena skulle kunna åläggas att ha bestämda öppettider, att inte sälja till personer under en viss ålder och staten skulle kunna reglera deras marknadsföring.

EG-domstolen gjorde som bekant en annan bedömning än sin generaladvokat. Det som mest påtagligt skilde Elmers argumentering från EG-domstolens är att domstolen, till skillnad från Elmer, inte analyserade det svenska systemet i dess helhet utan i två separata delar. Under rubriken ”bestämmelser om monopolet och dess funktionsätt” (artikel 31 EG) behandlades monopolets system för urval av produkter, monopolets försäljningsorganisation och marknadsföring av alkoholdrycker, medan tillverknings- och partihandelstillstånd behandlades under rubriken ”övriga bestämmelser i den nationella lagstiftningen som påverkar monopolets funktionsätt” (artikel 28 EG). EG-domstolen ansåg nämligen att bestämmelserna om monopolet och dess funktionsätt enbart skulle undersökas mot bakgrund av artikel 31 EG, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på statliga handelsmonopols utövande av sin ensamrätt. Den inverkan som andra nationella bestämmelser med anknytning till monopolet hade på handeln inom gemenskapen skulle däremot undersökas mot bakgrund av artikel 28 EG.

Med avseende på artikel 31 EG uttalade domstolen att monopolets utformning och funktionssätt måste anpassas på ett sådant sätt att:

- ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare,
- handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater inte missgynnas vare sig rättsligt eller faktiskt och
- det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Domstolen konstaterade därefter att det inte hade bestritts att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det som innehas av Systembolaget, avsåg ett mål av allmänintresse i och med att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Domstolen prövade sedan den svenska ordningen och fäste framför allt vikt vid följande omständigheter:

- Det fanns en objektiv produktplan för vilka drycker som skulle tillhandahållas av Systembolaget.
- Drycker valdes ut efter förbestämda och objektiva kriterier (såväl affärsmässiga som kvalitativa).
- Leverantörer som inte fick sälja drycker till Systembolaget kunde ansöka om testförsäljning.
- Leverantörerna hade rätt att få ett motiverat avslagsbeslut.
- Möjlighet fanns till överprövning hos ett oberoende organ (Alkoholsortimentsnämnden).

Mot denna bakgrund slog EG-domstolen fast att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken var diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. När det gällde försäljningsorganisationen menade domstolen att även om det är riktigt att den är begränsad och inte erbjuder alla utvalda drycker, innebär inte detta att alkoholdrycker som härrör från andra medlemsstater missgynnas i förhållande till dem som tillverkas inom landet.

När domstolen sedan prövade ”övriga bestämmelser i den nationella lagstiftningen som påverkar monopolets funktionssätt” i för-

hållande till artikel 28 EG, konstaterade den att tillståndssystemet avseende partihandel och tillverkning utgjorde ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyrades genom påläggandet av ansökningsavgift och årsavgift (25 000 kronor respektive 10 000 till 323 750 kronor) och dessutom genom kostnader för mellanhänder och för eventuella kostnader för lagringsutrymmen på svenskt territorium. Denna del av systemet stred därför mot artikel 28 EG och kunde inte rättfärdigas med stöd av artikel 30 EG, eftersom den svenska regeringen inte hade visat att tillståndssystemet stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan.

Andra delar av det svenska alkoholpolitiska systemet har sedermera också prövats och befunnits oproportionella i förhållande till det uttalade syftet. Sålunda ansågs förbudet mot alkoholreklam i periodiska skrifter oproportionellt och oförenligt med EG-rätten i det så kallade *Gourmetmålet* och de svenska reglerna för privatimport underkändes i det så kallade *Rosengrenmålet*. I dessa två mål har emellertid inte EG-domstolen grundat sin bedömning på artikel 31 EG, vilken som framgått är specialbestämmelsen för handelsmonopol, utan på de grundläggande reglerna om varor och tjänster. Genom att artikel 31 EG inte tillämpades i Rosengrendomen kan EG-domstolen sägas ha begränsat tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Detta kan ses som ett besked från domstolen att detaljhandelsmonopolet för alkoholhaltiga drycker i form av Systembolaget visserligen är acceptabelt, men att ytterligare handelsbegränsande inslag grundade på samma motiv svårigen kan tolereras. Konsekvenserna av Rosengrendomen utreds i skrivande stund av alkohollagsutredningen som ska leverera sitt slutbetänkande den 31 december 2008.

Apoteksmonopolet

Ungefär 10 år efter att diskussionerna om att anpassa alkoholmonopolet till EU:s krav hade påbörjats, utmanades apoteksmonopolet, precis som alkoholmonopolet, av en enskild person. Krister Han-ner, VD i bolaget *Bringwell International AB*, hade åtalats för att ha

låtit sälja receptfria läkemedel (Nicorette plåster och tuggummi) i en hälsokostbutik och därmed i strid med svensk lag. Han hävdade att det svenska apoteksmonopolet stod i strid med artiklarna 28 EG (fri rörlighet för varor), 31 EG (handelsmonopol) och 43 EG (etableringsrätt) och att han därför inte kunde straffas för sin gärning. Målet hamnade inför Stockholms tingsrätt som begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen.

Den franske *generaladvokaten* Léger ansåg att EG-domstolens resonemang i *Franzénmålet* var felaktigt och inte borde tillmätas vikt. I stället borde EG-domstolen följa generaladvokat Elmers resonemang i samma mål. Léger efterlyste framför allt en samlad bedömning av monolets effekter på handeln inom gemenskapen. Han menade vidare att domstolen använde sig av en alltför restriktiv tolkning av begreppet diskriminering enligt artikel 31 EG när den prövade det svenska alkoholmonopolet. Artikel 31 EG innebär enligt generaladvokaten inte bara ett förbud mot diskriminering av varor från övriga medlemsstater. Genom bestämmelsen förbjuds även diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på villkor för anskaffning och saluföring av varor. Artikel 31 EG skyddar således inte endast den fria rörligheten för varor som sådan, utan framför allt de aktörer som deltar i denna fria rörlighet.

Mot bakgrund av en samlad analys av apoteksmonopolets verkningar fann generaladvokaten att monolet var handelshindrande och innebar en diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på villkor för anskaffning och saluföring av varorna. Han påpekade att en enhet sådan som Apoteket AB, som har monolet på detaljhandel med en vara, inte endast är den enda försäljaren av denna vara i den berörda medlemsstaten, utan även den enda köparen av samma vara i nämnda stat. Tillverkare och partihandlare kan därför endast vända sig till en aktör (Apoteket AB) för att se till att deras varor säljs till konsumenterna.

Enligt generaladvokaten exporterar aktörer etablerade i övriga medlemsländer sina varor till Sverige endast om de är säkra på att dessa varor kommer att saluföras av Apoteket AB. På samma sätt skulle aktörer etablerade i Sverige endast vilja importera varor från övriga medlemsstater om de är säkra på att dessa varor kommer att

inköpas av Apoteket AB. Ur ekonomisk synvinkel skulle därför liberaliseringen av import och partihandel endast vara av intresse för aktörerna om den åtföljdes av en liberalisering av detaljhandeln.

Apotekets ensamrätt till detaljhandel stred därför enligt generaladvokaten mot artikel 31 EG. Generaladvokat Légers yttrande är på många sätt en upprepning av Elmers yttrande angående alkoholmonopolet. Generaladvokaten fäste mycket stor vikt vid de negativa ekonomiska effekter som han menade att det svenska apoteksmonopolet hade på samhandeln och konkurrensförhållandena inom EU.

Apoteksmonopolet underkänns

EG-domstolen prövade – trots dessa kraftfulla invändningar från generaladvokaten – det svenska apoteksmonopolet enligt samma måttstock som hade använts i Franzéndomen. Domstolen framhöll att det inte följer av artikel 31 EG att statliga handelsmonopol ska avskaffas utan att monopolen ska utformas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I likhet med vad som påpekades i Franzéndomen, anförde EG-domstolen sedan att artikel 31 EG har till ändamål att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla vissa handelsmonopol, i syfte att uppnå vissa *mål av allmänintresse*.

Domstolen påpekade också att avsikten med artikel 31 EG är att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor, dock med undantag för de begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det föreligger sådana monopol. Monopol som är utformade på ett sådant sätt att handeln med varor från andra medlemsstater rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor är därför förbjudna.

Därefter prövades om den ifrågasatta säljordningen var utformad på ett sådant sätt att all diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater var utesluten. Domstolen undersökte särskilt huruvida

det ifrågavarande statliga monopolets organisation och funktionssätt riskerade att missgynna läkemedel från andra medlemsstater.

Domstolen erinrade om att det framgick av Franzéndomen att ett statligt försäljningsmonopols urvalssystem ska vara grundat på kriterier som är oberoende av produkternas ursprung och ge möjlighet till insyn genom att det uppställs krav på såväl motivering av beslut som ett oberoende kontrollförfarande. Vidare ska ett sådant monopols försäljningsnät vara utformat så att antalet försäljningsställen inte är så begränsat att konsumenternas tillgång till läkemedel äventyras. Slutligen ska de åtgärder för marknadsföring och produktinformation som vidtas inom ramen för ett sådant monopol vara opartiska och oberoende av produkternas ursprung och vara ägnade att göra nya produkter kända för konsumenterna.

Eftersom apoteksmonopolet *inte alls hade anpassats till de EG-rättsliga krav* som domstolen räknade upp, nöjde sig domstolen med att konstatera att den svenska monopolorganisationen för läkemedel inte innehöll bestämmelser om vare sig en produktplan eller ett system för upphandling, inom vilkas ram tillverkare vars produkter inte tagits med i sortimentet hade rätt att få en redogörelse för skälen till Apotekets beslut om urval av läkemedel. Den påpekade också att det inte föreskrevs någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut till en oberoende kontrollinstans. Domstolen menade att Apoteket tvärtom i princip tycktes ha fria händer när det valde ut sitt sortiment. All diskriminering var därmed inte utesluten.

Domstolen menade att detta var tillräckligt för att fastslå att Apotekets organisation och funktionssätt och närmare bestämt dess system för urval av läkemedel kunde missgynna handeln med läkemedel från andra medlemsstater i förhållande till handeln med svenska läkemedel. Apoteket AB:s monopol var således inte utformat på ett sådant sätt att all diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater var utesluten och stred därmed mot artikel 31 EG.

EG-domstolen jämförde alltså Apoteket med Systembolaget och krävde att motsvarande strukturella anpassning skulle göras. Domen bör tolkas så att om det upprättas en produktplan och ett system för upphandling (eller annat system som garanterar ett objektiv och icke-diskriminerande produkturval) samt införs krav på motivering

och möjlighet till överprövning vid en oberoende kontrollinstans, är det svenska monopolet utformat på ett sådant sätt att det åtminstone *prima facie* överensstämmer med artikel 31 EG.

Den svenska regeringen anpassade apoteksorganisationen på detta sätt. Den 22 juni 2005 fattade regeringen beslut om att ingå ett nytt verksamhetsavtal med Apoteket AB. I det nya verksamhetsavtalet föreskrivs bland annat att Apoteket ska upprätta en produktplan och att leverantörer ska få motiverade beslut om lagerhållning på lokala apotek. Genom ändring av förordningen med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden (1994:2048) infördes dessutom en möjlighet till överprövning hos den nya Alkohol- och läkemedelsortimentsnämnden (SFS 2005:601). Den nya svenska ordningen började gälla den 24 juni 2005.

År 2006 tillsattes den så kallade apoteksmarknadsutredningen. Enligt direktiven till utredningen ska apoteksmarknaden omregleras i syfte att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning. Utredningen har föreslagit en avveckling av apoteksmonopolet. Andra aktörer ska få lov att i konkurrens med Apoteket AB bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel. Det ska dock finnas en ansvarig farmaceut på alla apotek. Utredningen har också föreslagit att det ska vara möjligt att sälja vissa receptfria läkemedel på andra platser än apotek. Det ska inte krävas farmaceutisk utbildning för att få bedriva detaljhandel med dessa läkemedel.

Spelmonopolet

Spelmonopol är vanligt förekommande i EU:s medlemsländer och EG-domstolen har i en rad avgöranden prövat om skilda länders ordningar är förenliga med EG-rätten. Domstolen har länge intagit en försiktig hållning och inte på allvar kritiserat något medlemslands ordning för spel. Detta står i kontrast med rättspraxis på andra områden där EG-domstolen under samma tidsperiod har varit relativt sträng när det gäller medlemsstaternas möjlighet att få gehör för han-

delsbegränsande ordningar. Illustrativt för EG-domstolens försiktiga hållning på spelområdet är följande uttalande i *Schindler*-målet:

För det första kan man . . . inte bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar. Medlemsstaterna tenderar allmänt att begränsa och till och med att förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. För det andra ska det påpekas att mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla, framför allt i lotterier som anordnas i stor skala, innebär lotterier höga risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Slutligen är det inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt berättigande, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur.

Dessa speciella omständigheter berättigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten, utan även att förbjuda den, förutsatt att dessa inskränkningar inte är diskriminerande.

I senare mål rörande liknande frågor har EG-domstolen överlämnat denna till synes begränsade proportionalitetsbedömning till de nationella domstolar som har begärt förhandsavgörandet. EG-domstolen har emellertid på senare tid gett tydligare anvisningar om vad den nationella domstolen ska beakta när den utför sin proportionalitetsprövning. Mot denna bakgrund är det tveksamt om proportionalitetsprövningen ska vara mer begränsad på detta område än andra.

Ett mål där EG-domstolen tycks efterlysa en mer ingående proportionalitetsprövning är *Gambellimålet*. Piergiorgio Gambelli och 137

andra personer förmedlade i Italien spelinsatser via Internet till den engelska bookmakern Stanley International Betting. I Storbritannien finns inget spelmonopol. I stället kan licenser utfärdas till privata ”bookmakers” med stöd av engelsk lag. I Italien är däremot spelverksamhet förbehållen staten eller av staten bemyndigade koncessionshavare. Åtal väcktes mot Gambelli och de andra personerna för att de hade bedrivit förbjuden vadhållning och upptagit spelinsatser. Gambelli hävdade att de italienska bestämmelserna stred mot de gemenskapsrättsliga principerna om etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster, och den italienska domstolen begärde att EG-domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande i målet.

EG-domstolen konstaterade att den italienska lagen utgjorde en inskränkning i såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster. Den kunde därför bara rättfärdigas om den var nödvändig för att skydda konsumenter och ordningen i samhället eller av hänsyn till moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter, liksom moraliska och finansiella följder för den enskilde och samhället.

Domstolen underströk att det huvudsakliga syftet med regleringen måste vara ett sådant tvingande hänsyn, till exempel behovet av att begränsa spelmöjligheterna. Den framhöll också att *syftet att erhålla intäkter för att stärka statskassan inte kan motivera en inskränkning i etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster*. Inskränkningarna får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt och måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Därefter gjorde domstolen ett uttalande som framstår som en skärpning av kraven på de statliga spelmonopolen. Den anförde att:

Om en medlemsstat uppmantrar till att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning, i syfte att erhålla intäkter, kan denna stat inte åberopa hänsyn till behovet av att bevara ordningen i samhället för att motivera inskränkande åtgärder.

Domstolen uttalade slutligen att det är tveksamt om det är förenligt med proportionalitetsprincipen att bolag som är börsnoterade i andra medlemsstater hindras från att erhålla koncessioner för att organisera sportvadhållning, eftersom det finns andra medel för att kontrollera sådana bolags bokföring och verksamhet.

Den svenska lotterilagstiftningen prövas

Mot bakgrund av framför allt *Gambellidomen* har den svenska lotterilagstiftningen kritiserats för att bygga på andra syften än de som framhålls i lotterilagens förarbeten. Det har hävdats att Svenska Spel AB och AB Trav och galopp, för svenska statens räkning, uppmuntrar till att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning, i syfte att erhålla intäkter. Sverige skulle därmed inte kunna åberopa till exempel konsumenthänsyn som grund för monopolet. Under alla förhållanden har den svenska lagstiftningen kritiserats från ett proportionalitetsperspektiv, det vill säga lagstiftningen påstås ingripa mer i handeln än som är nödvändigt. När ett statligt monopol tillåts bedriva en aggressiv marknadsföring och expansiv verksamhet aktualiseras frågan om den aktuella lagstiftningen står i proportion till sitt syfte att begränsa spelandet (den fria rörligheten för tjänster och nationella spelmonopol berörs också i Susanne S:t Clair Renards kapitel i denna volym).

I målet *Wermö Kro* prövade Regeringsrätten det svenska spelmonopolets överensstämmelse med EG-rätten. Regeringsrätten betonade att den centrala frågan i målet var att avgöra den svenska lagstiftningens reella syfte. Den uttalade att frågan var om medlemsstaternas restriktiva politik på området verkligen hade till huvudsakligt ändamål att skydda de nämnda godtagna enskilda och allmänna intressena och inte främst syftade till att styra över intäkterna av verksamheten till staten. Regeringsrätten fann fog för påståendet att Svenska Spel med flera lockade och uppmuntrade konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning. Enligt Regeringsrätten var detta emellertid inte tillräckligt för att det svenska systemet skulle diskvalificeras gemenskapsrättsligt. Härutöver krävdes att åtgärderna vidtogs ”i syfte att stärka statskassan”, och det kunde inte förutsättas att inkomstaspekten skulle vara det enda eller helt dominerande motivet för en tolerant syn på spelbolagens reklamåtgärder. Regeringsrätten anförde att man i sammanhanget inte kunde bortse från att de av staten accepterade spelbolagen, trots att de inom landet befinner sig i en monopolsituation, *de facto* verkar på en konkurrensutsatt marknad, eftersom här boende är oförhindrade att via Internet eller på annat sätt delta i utomlands anordnade lotterier. Vill man kanalisera

det spelintresse som bevisligen föreligger hos stora delar av befolkningen till verksamheter, som anses erbjuda bättre konsumentskydd och mindre risk för oegentligheter, kan man inte rimligen förvägra de bolag som med stöd av tillstånd ansvarar för sådan verksamhet att aktivt lansera sina produkter och ge dessa en utformning som attraherar de spelintresserade och förmår dem att föredra de statligt kontrollerade formerna framför andra varianter. Slutsatsen blev att spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring inte utgjorde tillräckligt skäl för påståendet att det huvudsakliga ändamålet med den svenska lotteriregleringen var att berika staten och statsunderstödda verksamheter.

När det gällde den egentliga proportionalitetsbedömningen hänvisade Regeringsrätten till tidigare lotteridomar från EG-domstolen. Den förklarade att det ankom på den nationella domstolen att kontrollera att regleringen med hänsyn till dess konkreta tillämpning verkligen tjänade sitt syfte, det vill säga att skydda konsumenterna och ordningen i samhället, och framhöll att de nationella reglerna skulle vara ägnade att minska spelmöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, samtidigt som de nationella myndigheterna inte fick uppmuntra till ökat spelande i syfte att stärka statskassan.

Efter dessa konstateranden fäste dock Regeringsrätten vikt vid det utrymme för skönsmässig bedömning som EG-domstolen uttalat att medlemsstaterna förfogade över när det gällde lotterilagstiftningen. Enligt Regeringsrätten föreföll proportionalitetskriteriet ”spela en mindre framträdande roll” eftersom ”bestämmelserna endast ska bedömas med hänsyn till de ändamål som eftersträvas och den skyddsnivå som de avser säkerställa” och det ankom därför på medlemsstaterna att reglera marknaden på ett sätt som inte ”förefaller” eller ”framstår som” oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvalda målet. Regeringsrättens slutsats blev att lotterilagstiftningen och dess tillämpning visserligen på olika punkter väckte frågor om förenligheten med de villkor som EG-domstolen i sammanhanget ställt upp, men att det svenska systemet ändå *totalt sett* fick anses motsvara kraven.

Regeringsrättens dom kan kritiseras. Det är visserligen korrekt att EG-domstolen i sina speldomar överlämnat åt de nationella domsto-

larna att kontrollera att den nationella lagstiftningen verkligen tjänar sina uttalade syften samt att de restriktioner som föreskrivs står i proportion till dessa syften. Det är också riktigt att medlemsstaterna i avsaknad av regelharmonisering på EU-nivå för spel och lotterier, samt lotteriverksamhetens ”mycket speciella karaktär”, har givits ett utrymme för skönsmåsig bedömning i sitt val av skyddsnivå.

Dessa omständigheter innebär dock inte att frågan om lagstiftningens överensstämmelse med proportionalitetsprincipen bör tonas ner. Att medlemsstaterna givits utrymme att själva välja regleringsalternativ innebär inte att kravet på att den valda restriktionen ska vara nödvändig och stå i proportion till ett legitimt syfte bortfaller. Som nämndes ovan kan man från EG-domstolens senare rättspraxis utläsa krav på en mer ingående proportionalitetsprövning i spelärenden. Även *Rosengrenmålet* är en tydlig fingervisning om att det skönsmåsig utrymme för medlemsstaternas politiskt betonade val är högst begränsat om den förda politiken inte framstår som effektiv i förhållande till sitt syfte. Det är svårt att se att spelområdet skulle vara ett politiskt ”känsligare” område än alkoholpolitiken.

Den nationella domstolen bör sålunda genomföra en proportionalitetsbedömning där regleringens verkliga effekt prövas, det vill säga om den bidrar på ett sammanhängande och systematiskt sätt till att minska spelmöjligheterna och begränsa spelverksamheten. Vid en sådan bedömning måste hänsyn tas till hur den svenska spel- och lotterimarknaden faktiskt ser ut idag, där tillgängligheten och marknadsföringen gör att spelmonopolets spelbegränsande syfte kan ifrågasättas. Det är uppenbart att det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att stänga ute konkurrens på dagens elektroniska och gränslösa spelmarknad. Detta är ett skäl till att man försöker stärka konkurrenskraften hos monopolbolagen snarare än att begränsa tillgängligheten av spel och lotterier på marknaden. På detta sätt försöker man bevara monopolbolagens marknadsandelar i möjligaste mån. Mot denna bakgrund kan inte Spelmonopolet anses som effektivt i förhållande till syftet att begränsa spelandet.

Ett viktigt argument som framfördes av Regeringsrätten var emellertid det så kallade kanaliseringsargumentet, det vill säga att det spelintresse som bevisligen föreligger hos stora delar av befolkningen bör

”kanaliseras” till verksamheter som erbjuder bättre konsumentskydd och mindre risk för oegentligheter. Mot denna bakgrund framstår det som orimligt att förbjuda de statliga företagen att aktivt lansera sina produkter och ge dessa en utformning som attraherar de spelintresserade.

Kanaliseringsargumentet hade vid denna tidpunkt inte prövats av EG-domstolen, men kom upp till prövning och accepterades i målet *Placanica*. EG-domstolen kommenterade i detta mål den italienska spelregleringen som innebär att ett spelföretag måste erhålla en koncession för att kunna bedriva hasardspel i Italien. Antalet koncessioner var begränsat till 1 000 för hästtävlingar och 1 000 för annan sport. Enligt den italienska regeringen är *det verkliga syftet* med dess lagstiftning att förhindra att hasardspelsverksamhet används i bedrägliga eller brottsliga syften och *att styra in den i banor som är möjliga att kontrollera* (kanaliseringsargumentet). Med detta perspektiv kan, enligt EG-domstolen, en kontrollerad expansiv politik på området för hasardspel vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhallningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Detta mål kan endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att det är nödvändigt att tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, att göra reklam i viss omfattning och att använda ny distributionsteknik.

Domstolen konstaterade att ett koncessionssystem under dessa omständigheter i själva verket kan utgöra en effektiv mekanism som gör det möjligt att kontrollera de aktörer som är verksamma inom området för hasardspel för att förhindra att de bedriver sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften. Den påpekade att den inte hade tillgång till tillräckliga uppgifter om de faktiska omständigheterna för att bedöma begränsningen av det totala antalet koncessioner i förhållande till de krav som följer av gemenskapsrätten. De nationella domstolarna skulle därför pröva huruvida den nationella lagstiftningen, i den mån som den begränsade antalet aktörer på området för hasardspel, verkligen svarade mot det syfte som den italienska regeringen hade åberopat, nämligen att förhindra att verksamheten

på detta område användes i bedrägliga eller brottsliga syften. På samma sätt skulle de pröva om dessa inskränkningar uppfyllde kraven på proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis.

Om detta resonemang överförs till svenska förhållanden borde det innebära att Regeringsrätten – när den själv framförde kanaliseringargumentet – var skyldig att pröva om det svenska monopolistiska koncessionssystemet, med enbart två licenser för omfattande spelverksamhet, så kallade egentliga lotterier (Svenska Spel AB och AB Trav och Galopp) utgjorde en nödvändig och proportionerlig begränsning i syfte att locka över spelare från en illegal verksamhet. Sverige måste inom ramen för denna argumentation förklara varför det inte är möjligt att tilldela lagligt etablerade utländska spelbolag motsvarande licenser som de svenska statliga bolagen. Det är viktigt att beakta i detta sammanhang att EG-domstolens resonemang bygger på att det finns identifierbara bra och dåliga aktörer. Kanaliseringargumentet förutsätter att konsumenterna lockas bort från aktörer som använder sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften.

Regeringsrätten begärde inte ett förhandsavgörande från EG-domstolen med hänsyn till att den ansåg att EG-domstolen tämligen tydligt hade gjort klart att några ytterligare preciseringar i ett mål som det förevarande inte behövdes på gemenskapsnivå, utan att det ankom på den nationella domstolen att med tillämpning av angivna kriterier avgöra om det inhemska lotterisystemet kunde godtas. Denna slutsats kan ifrågasättas, i synnerhet mot bakgrund av EG-domstolens dom i *Placanica*, där tillämpningen av proportionalitetsprincipen tydliggjordes i förhållande till det så kallade kanaliseringargumentet. Det är vidare uppenbart att EG-domstolen kan välja att utföra proportionalitetstestet själv, vilket bland annat skedde i det tidigare omnämnda *Rosengrenmålet*. Så länge EG-domstolen inte har uttalat sig specifikt om det svenska systemet kvarstår frågetecken kring dess förenlighet med EG-rätten. Det tycks trots Regeringsrättens dom därför finnas ett behov av att EG-domstolen uttalar sig om det svenska systemet.

Det tycks nu vara på gång. Svea hovrätt har den 8 oktober 2008 i två mål angående det svenska spelmonopolet begärt förhandsavgö-

rande från EG-domstolen (Mål nr B 1103-08 och B 1016-08). Detta skedde först sedan parterna hade överklagat hovrättens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Högsta domstolen fann att prövningstillstånd skulle lämnas vid hovrätten med följande huvudsakliga motivering:

Det får anses oklart om straffbestämmelserna i lotterilagen ger underlag för en icke-diskriminerande tillämpning när det gäller främjande av deltagande i å ena sidan inom landet anordnade lotterier som inte är tillåtna och å andra sidan utom landet anordnade lotterier. [...] Under alla förhållanden uppkommer dessutom frågan huruvida de inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som bestämmelserna i 38 och 54 §§ lotterilagen utgör kan godtas på grund av att de omfattas av de undantag som uttryckligen anges i EG-fördraget eller om de kan anses motiverade på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset och härtil kan anses vara proportionerliga (målen nr Ö 1561-06 och Ö 2908-06).

Målen vid Svea hovrätt gäller åtal mot chefredaktörerna för *Expressen* och *Aftonbladet*. Dessa anklagas för brott mot främjandeförbudet i den svenska lotterilagstiftningen eftersom de har publicerat annonser för utländska spelbolag i sina respektive tidningar. Hovrättens frågor är vitt formulerade, vilket innebär att EG-domstolen har anledning att pröva den svenska lotterilagstiftningen i sin helhet. Frågan om det svenska spelmonopolets förenlighet med EG-rätten kan alltså slutgiltigt avgöras av svensk domstol efter ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Det kan emellertid även tänkas att en prövning sker i EG-domstolen till följd av ett överträdelseärende som drivs av kommissionen med anledning av den svenska spelregleringen. Två sådana ärenden pågår för närvarande mot Sverige. Kommissionen har i det ena fallet gjort gällande att Svenska Spels ensamrätt att tillhandahålla spelautomater inte står i överensstämmelse med EG-rätten. Det andra ärendet är mer generellt och rör flera medlemsstater. I detta fall koncentrerar sig kommissionen på idrottsrelaterade vadhållningstjänster.

Det är dock troligt att spelmonopolet reformeras innan någon slutgiltig prövning kommer till stånd. I skrivande stund pågår en

översyn av den svenska spelregleringen. En särskild utredare ska föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Den nya regleringen ska tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen ska emellertid även i fortsättningen tjäna som förebild. Modellen ska förena kravet på en stark och förbättrad social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EG-rätten. Utredningen ska vara färdig den 15 december 2008 men utredaren, Jan Nyrén, har tillkännagett att han tänker föreslå att utländska spelbolag ska få möjlighet att ordna spel i Sverige på licens bland annat när det gäller idrottsrelaterade vadhållningstjänster (Ekot 4 september 2008).

Ett aktivare Sverige

Det kan konstateras att EG-domstolen inte har kommit fram till att något av de svenska monopolen behöver avskaffas eller förändras i grunden (spelmonopolet har dock som framgått inte prövats ännu). Däremot har det ställts krav på anpassningar. Dessa har i huvudsak rört behovet av insyn i monopolbolagens verksamhet, krav på motivering av beslut samt tillgång till rättsmedel. Den omfattande inskränkningen av handeln som monopolen medför har alltså inte på allvar kritiserats av EG-domstolen. Flera förklaringar är naturligtvis tänkbara till detta. När alkoholmonopolet prövades hade Sverige nyligen blivit medlem av EU och domstolen var medveten om att Sverige hade slagit vakt om detaljhandelsmonopolet i anslutningsförhandlingarna och därför "frivilligt" avskaffat import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolen. Kommissionen stödde också som framgått Sverige i denna fråga. EG-domstolen är ingen politisk institution, men verkar heller inte i ett politiskt vakuum. Den är mån om att dess domar uppfattas som legitima och vinner acceptans i medlemsländerna. Det är tvivelaktigt om så blivit fallet om den följt generaladvokatens logiska men samtidigt tämligen kategoriska och marknadsliberala resonemang (för en diskussion om att

EG-domstolen ger marknadsreglerna företräde i andra sammanhang, se Thomas Perssons kapitel i denna volym).

Franzén- och Hannermålen aktualiserar emellertid också en grundläggande intressemotsättning rörande hur inre marknadsreglerna bör tolkas. I EG-domstolens praxis liksom i yttranden från generaladvokater samt i doktrinen kan två motsatta synsätt skönjas när det gäller tolkningen av inre marknadsreglerna och i synnerhet artikel 31 EG om statliga handelsmonopol. Dessa har betecknats som det *decentraliserade eller antiprotektionistiska synsättet* respektive det *primärt ekonomiska eller konkurrensrättsliga synsättet*. Det decentraliserade eller antiprotektionistiska synsättet utgör en modell där medlemsstaterna ges ett relativt stort utrymme för självbestämmande under förutsättning att ingen diskriminering förekommer i förhållande till utländska varor. EU ses som ett mellanstatligt samarbete där medlemsstaternas autonomi fortfarande har en framträdande plats. Det andra synsättet har primärt en ekonomisk eller konkurrensrättslig utgångspunkt. Det baseras på uppfattningen om EU som en överstatlig organisation i förhållande till medlemsstaterna där frihandeln och upprättandet av en fungerande inre marknad sätts i första rummet. Statliga handelsmonopol har då egentligen inget berättigande, eftersom de påverkar konkurrensen på marknaden i för stor utsträckning. Även om de båda synsätten har renodlats utifrån teoretiska utgångspunkter, och motsättningarna i praktiken därför inte är lika uppenbara, kan konstateras att EG-domstolen och dess generaladvokater valde diametralt motsatta förhållningssätt i *Franzén- och Hannermålen*.

Dessa mål visar också att det finns acceptans inom EU för skilda nationella system. Sverige skulle sannolikt kunna hålla fast vid både alkohol-, apoteks- och spelmonopolet, med vissa justeringar, trots att dessa monopol uppenbarligen försvårar förverkligandet av EU:s inre marknad. Acceptansen för nationella särlösningar ligger också i linje med den subsidiaritetsdiskussion som förts på senare tid och i synnerhet tanken på att EU ska respektera den *nationella identiteten* hos medlemsstaterna. Detta framgår idag av artikel 6 EU, men utvecklas och preciseras i Lissabonfördraget, vars ikraftträdande för närvarande är osäkert på grund av det negativa utfallet i den irländska folkomröstningen.

Inre marknadsens grundprinciper har alltså inte ett lika obönhörligt genomslag i alla situationer. Det finns utrymme för nationella särlösningar. De förändringar som har genomförts eller är på väg att genomföras i förhållande till de svenska monopolen motiveras alltså inte enbart av en mekanisk anpassning till EU:s regler. Medlemskapet i EU handlar emellertid inte bara om "anpassning". Det innebär också en mer övergripande och kanske i längden betydelsefullare *europisering*. I Sverige tycks medlemskapet i EU ha inneburit en hälsosam process av självvransakan inte minst när det gäller de svenska monopolen. När den svenska samhällsmodellen granskas utifrån och ska förklaras och försvaras, måste vi ställa oss den grundläggande frågan om varför vi egentligen har de system vi har och varför de skiljer sig från systemen i många andra europeiska länder. Varför behöver Sverige ett statligt alkohol- och apoteksmonopol och statliga spelbolag med ensamrätt på många spelformer? Att svara på dessa frågor i ett EU-perspektiv kan innebära att vi tvingas ompröva den svenska självbilden. Fyller monopolen till exempel den funktion som vi påstår att de har? Går det inte att uppnå samma syften med andra metoder som är mindre störande för handeln och EU-samarbetet? Detta är sannolikt en förklaring till förslaget om att apoteksmonopolet ska avvecklas och apoteksmarknaden omregleras. Det är också en förklaring till att utländska spelbolag troligen kommer att få möjlighet att ordna spel i Sverige i konkurrens med Svenska Spel och ATG.

EU-samarbetet handlar alltså inte bara om anpassning utan i stor utsträckning om god argumentation, ömsesidig förståelse och kompromisser. Hittills har det svenska förhållningssättet varit i hög grad *reaktivt*, det vill säga inga förändringar genomförs om de inte framtingas genom konflikter och rättsprocesser. Grundtanken har varit att den svenska modellen ska försvaras och att medlemskapet i EU inte ska få tillåtas påverka centrala drag i denna modell. Detta har i synnerhet gällt de svenska monopolen, med undantag av den anpassning som gjordes av alkoholmonopolet inför medlemskapet, samt den svenska arbetsmarknadsmodellen. Denna grundsyn är dock felaktig. EU-medlemskapet kan påverka även grundstrukturen i medlemsstaternas samhällssystem. Avgörande är inte hur viktigt ett visst system är i en medlemsstat, utan hur mycket det påverkar

EU-medlemsstaternas gemensamma intressen, i synnerhet handeln på den inre marknaden. EU-kommissionen och EG-domstolen är som framgått inte likgiltiga inför nationella behov av särlösningar. Inte minst rättsutvecklingen rörande de svenska monopolen visar på en tämligen stor förståelse och acceptans för avvikande och handels-hämmande system. Det svenska förhållningssättet bör därför bli mer *proaktivt*. Svenska regler och system bör utarbetas mot bakgrund av EU:s krav så att de kan förklaras och försvaras om de avviker från den gängse europeiska ordningen.

Om detta ska fungera måste emellertid även den politiska retoriken omvandlas till och grundas på en genomtänkt juridisk argumentation. Det europeiska samarbetet vi tillhör är i grunden en rättslig konstruktion. Det räcker inte att hävda att de svenska reglerna är bra eller bäst, vi måste också kunna visa hur vi hanterar eller tillvaratar EU:s gemensamma intressen och hur våra regler förhåller sig till EG-rätten. Förhoppningsvis är detta en utveckling som vi nu ser framför oss. En rad utredningar har tillsats på senare tid med uttryckligt uppdrag att utreda de EG-rättsliga förutsättningarna i grunden, till exempel Utredningen om allmännyttans villkor (dir. 2005:116), Apoteksmarknadsutredningen (dir. 2006:136), En stärkt och moderniserad spelreglering (dir. 2007:79), Alkohollagsutredningen (dir. 2007:127), Inremarknadsutredningen (dir. 2008:24) och Lavalutredningen (dir. 2008:38). Förhoppningsvis kommer regeringens fortsatta arbete med anledning av utredningarna att präglas av samma EG-rättsliga ambition.

Det ska avslutningsvis påpekas att det finns en gräns för i hur stor utsträckning och hur länge det är ändamålsenligt att klamra sig fast vid nationella särlösningar som måste skyddas och övervakas i förhållande till den gemensamma marknad som vi hursomhelst är en del av. Att vara proaktiv innebär också att vidta kraftfullare åtgärder i syfte att främja svenska intressen utanför Sverige. När det gäller alkoholfrågan, kan följande läsas från EU:s webbplats, som förvisso vittnar om komplexiteten men också intresset av handling och samordning på europeisk nivå.

EU erkänner att alkoholhaltiga drycker är viktiga ekonomiska handelsvaror. De har också ett kulturellt värde för flera regioner i EU.

Produktion, handel med och marknadsföring av alkohol bidrar till ekonomisk tillväxt i EU. För att ta itu med hälsoaspekterna på alkoholkonsumtionen är det emellertid nödvändigt att vidta åtgärder, och det kräver stöd och samordning från EU.

Om trycket på den svenska marknaden utifrån minskar och svensk politik inte framstår som alltför avvikande från den gängse europeiska normen blir det naturligtvis enklare att bevara den svenska ordningen. Harmonisering på EU-nivå bör inte ses som ”anpassning”, utan som en europeisk lösning på nationella problem.

Källor och litteratur

När det gäller den inre marknads funktion och syfte kan rekommenderas Catherine Barnards bok *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms* (Oxford University Press, Oxford, 2007) och Miguel Poiaras Maduros bok *We the Court: European Court of Justice and the European Economic Constitution* (Hart Publishing, Oxford, 1998).

De svenska monopolen behandlas på ett övergripande sätt i Sieps rapport 2005:6, *EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*, av Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth & Jörgen Hettne. Jag har också analyserat de svenska monopolen mot bakgrund av de krav som följer av EU:s allmänna rättsprinciper i kapitel 5 i min egen avhandling *Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol* (Norstedts Juridik, Stockholm, 2008). Jag har vidare behandlat de svenska monopolen i följande artiklar: ”EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen” (*Europarättslig tidskrift* 2004, s. 589), ”Har Sverige spelat bort sina monopol? – EU och svenska lagstiftningsstrategier” (*Ny Juridik* nr 4:2004), ”Apoteksdomen – Monopolet på fallrepet?” (*Europarättslig tidskrift* 2005, s. 562), ”Apoteksdomens konsekvenser – inre marknaden i fara?” (*Ny Juridik* nr 3:2005), och ”Fritt fram för nätsprit – Har EG-domstolen bytt fot?” (*Ny Juridik* nr 3:2007). Alkoholmonopolet har härutöver kommenterats av bland annat Lars Pehrson & Nils Wahl i ”Systembolaget” (*Juridisk tidskrift* 1998-1999, s. 834). När det gäller spelmonopolet, kan särskilt nämnas

artiklarna av Ulf Bernitz, ”Nationella spelmonopol i ljuset av Gambellimålet” (*Europarättslig tidskrift* 2004, s. 451, s. 713), Nils Wahl, ”Vad är oddsens för att det svenska spelmonopolet är förenligt med EG-rätten? – Regeringsrättens dom i Wermdö krog” (*Europarättslig tidskrift* 2005, s. 119), och Ola Wiklund & Harry Bergman, ”Europeiseringstendenser och domstolskritik i svensk rätt – Regeringsrättens domar i spelmålen” (*Europarättslig tidskrift* 2005, s. 713).

För EG-domstolens domar hänvisas till EG-domstolens webbplats www.curia.europa.eu där de kan sökas på målnummer. De finns också publicerade i Rättsfallssamlingen för Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt (REG). Följande mål har omnämnts:

Dom av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. 15909.

Dom av den 8 mars 2001 i mål C-405/98, Gourmet International Products, REG 2001, s. I-1795.

Dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli, REG 2003, s. I-13031.

Dom av den 31 maj 2005 i mål C-438/02, Hanner, REG 2005, s. I-4551.

Dom av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica, REG 2007 s. I-1891.

Dom av den 5 juni 2007 i mål C-170/04, Rosengren, REG 2007, s. I-4071.

Regeringsrättens dom i *Wermdö Krog* återges i Regeringsrättens Årsbok (RÅ 2004 ref. 95), och kan hittas elektroniskt på till exempel www.lagrummet.se (sök på 2004 ref 95 alt. målnr 5819-01).

Välfärden i ett åldrande Europa

av Tommy Bengtsson och Kirk Scott

Befolkningens åldrande är ett globalt fenomen som startade tidigare i Europa än i andra delar av världen. År 2000 var andelen personer över 65 år i Europa 17 procent vilket är ungefär den nivå man förväntar sig skall gälla för hela världen runt år 2050. Hittills har ökningen av andelen äldre kompenseras av att andelen yngre minskat, något som inte kommer att vara fallet framdeles. Försörjningsbördan kommer därför att öka och frågan är om befolkningens fortsatta åldrande kommer att utgöra ett hot mot välfärden. Befolkningens åldrande utgör inte bara ett potentiellt hot mot välfärden i Norden, med sin allomfattande och tämligen generösa välfärdsmodell, utan också i lika hög grad mot de delar av Europa där en stor del av ansvaret för de äldre ligger på familjen. Problemen med de äldres försörjning, omsorg och sjukvård är de samma när andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. De kommer till och med att bli än större i södra och östra Europa, som kommer att få en högre andel äldre än Nordeuropa.

Ett välfärdssamhälle av den typ som finns i de nordiska länderna och i varierande omfattning också i andra länder i Europa, karakteriseras av att en stor del av utgifterna för äldre finansieras av den offentliga sektorn, som i sin tur huvudsakligen finansieras genom inkomstskatter. Den totala lönesumman utgör således välfärdssamhällets viktigaste skattebas. Stiger kostnaderna inom den offentliga sektorn på grund av att andelen äldre ökar måste antingen skattebasen växa eller skattetrycket öka. Skattetrycket i de nordiska länderna, liksom i övriga Västeuropa, är redan högt i ett internationellt perspektiv och därför riktas blickarna mot andra lösningar. Men

vilka lösningar står till buds för att klara de ökande kostnaderna när andelen äldre blir allt större? I det följande analyserar vi åldrandet i Europa och de konsekvenser processen kan medföra och diskuterar olika lösningar att bromsa den.

Ökad invandring förespråkas ofta som en lösning. Men invandringens effekt på befolkningens ålderssammansättning är minst sagt blygsam. Europas befolkning uppgår idag till 730 miljoner och för att kvoten mellan gruppen 15–64 år och gruppen 65 år och äldre ska vara konstant skulle det behövas en invandring på över 1,3 miljarder människor mellan 2008 och 2050! Planer att förhindra befolkningens åldrande genom ökad invandring kan avskrivas helt. I allra bästa fall kan ökad invandring dämpa effekterna av åldrandet något, givet att invandrarnas arbetsdeltagande kommer upp i samma nivå som övriga befolkningen, något som inte är fallet idag.

Kan ökat barnafödande lösa några av problemen med Europas åldrande befolkning? Ja, på sikt. Reproduktionsnivån, det vill säga det genomsnittliga antalet barn per kvinna, måste vara 2,1 om befolkningens åldrande ska hejdas. Genomsnittsnivån för hela EU-27 ligger på strax över 1,5, vilket innebär att varje ny generation är 25 procent mindre än föregående. Politiska åtgärder som syftar till att förena familjeliv med arbetsliv har en positiv effekt på fertiliteten. Därför finns all anledning för alla länder att genomföra förbättringar inom familjepolitiken som underlättar människors möjligheter att skaffa barn. Men det tar tid innan nya barnakullar kommer ut i arbete och inledningsvis leder ökat barnafödande snarare till att arbetskraften minskar på grund av föräldraledigheter.

Den mest framkomliga vägen för att hantera befolkningens åldrande på 20–30 års sikt är därför att öka produktionen genom att få fler människor att arbeta och att få de som arbetar att arbeta mer. Genom att få in ungdomar tidigare i arbetskraften, att höja pensionsåldern och att få de som arbetar att arbeta mer kan problemet med en ökande andel äldre lösas. Framtida produktivitetssökningar kan då användas till kvalitetsförbättringar inom omsorg och sjukvård samt till att höja levnadsstandarden i största allmänhet.

Fortsättningen organiseras på följande sätt: Först görs en kort redogörelse av hur befolkningens åldrande har gått till i Europa un-

der de senaste 150 åren. Därefter diskuteras orsakerna till att befolkningen åldrats. Vidare redogörs för vilka tänkbara konsekvenser en ökande andel äldre i befolkningen får för välfärdssamhället. Därefter behandlar vi möjliga lösningar, som ökat arbetsutbud inklusive ökad invandring och ökad barnafödande, samt ökad produktivitet. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion av läget i dagens Europa.

Europas befolkning åldras

Andelen äldre i Europa förväntas öka, liksom medianåldern. 2050 beräknas 28 procent av befolkningen i Europa vara över 65 år, jämfört med 16 procent i världen som helhet. Idag är motsvarande siffror 17 respektive 6 procent. 2050 beräknas andelen över 65 år i Sverige ha ökat till 24 procent från nuvarande 17 procent. Medianåldern i Sverige beräknas öka från 39 till 43 år fram till 2050. Vid denna tidpunkt förväntas Spanien ha den äldsta befolkningen i Europa med en medianålder på 55 år. Även om befolkningens åldrande inte bara är ett europeiskt fenomen, vilket kan exemplifieras med Japan som har högst andel äldre i världen idag, är det i Europa som befolkningsåldrandet är mest utbrett. Tabell 1 visar att av de tjugo länder som hade äldst befolkning år 2000 ligger hela nitton i Europa. Situationen kommer sannolikt att se helt annorlunda ut i framtiden. Ser man till de tjugo äldsta befolkningarna år 2050 beräknas elva vara europeiska, medan fem av de tio länderna som har äldst befolkning återfinns i Asien. Med andra ord, det som idag huvudsakligen är ett europeiskt fenomen kommer inom en snar framtid att vara ett globalt fenomen.

Befolkningsåldrandet är inget nytt fenomen, men effekterna håller på att bli mer och mer uppenbara. En anledning är att åldrandet accelererar. Frankrike var det land som först upplevde att befolkningen åldrades och redan på 1870-talet var 7 procent av befolkningen över 65 år. Det skulle ta över 100 år för andelen över 65 år att komma upp till 14 procent. Sverige nådde 7 procent över 65 år kring 1890 men åldrandet skedde något snabbare än i Frankrike och det tog 90 år tills andelen äldre hade fördubblats. Polen, som är ett av de län-

TABELL 1. RANKNINGEN AV DE 25 LÄNDER MED ÄLDSTA BEFOLKNINGAR I VÄRLDEN 1950, 2000, 2050 EFTER ANDEL ÖVER 65 ÅR

	1950		2000		2050	
	Land	%	Land	%	Land	%
1	Frankrike	11	Italien	18	Japan	38
2	Lettland	11	Sverige	17	Sydkorea	35
3	Belgien	11	Japan	17	Macao	34
4	Storbritannien	11	Belgien	17	Spanien	33
5	Irland	11	Spanien	17	Slovenien	33
6	Estland	11	Grekland	17	Martinique	33
7	Österrike	10	Bulgarien	17	Singapore	33
8	Sverige	10	Tyskland	16	Hong Kong	33
9	Georgien	10	Frankrike	16	Italien	33
10	Luxemburg	10	Portugal	16	Nederländska	
					Antillerna	32
11	Tyskland	10	Storbritannien	16	Kuba	32
12	Norge	10	Kroatien	16	Bulgarien	32
13	Schweiz	10	Österrike	15	Grekland	32
14	Litauen	9	Lettland	15	Tjeckien	31
15	Danmark	9	Norge	15	Polen	31
16	Nya Zeeland	9	Estland	15	Portugal	31
17	Benin	9	Finland	15	Rumänien	30
18	Vitryssland	9	Danmark	15	Tyskland	30
19	Makedonien	9	Ungern	15	Slovakien	30
20	Armenien	8	Schweiz	15	Barbados	29
21	Tjeckien	8	Luxemburg	14	Bosnien &	
					Hercegovina	29
22	USA	8	Slovenien	14	Österrike	29
23	Italien	8	Ukraina	14	Kroatien	28
24	Uruguay	8	Litauen	14	Lettland	28
25	Kirgizistan	8	Tjeckien	14	Malta	28

Källa: UN 2006 Revision, United Nations Population Division

der där åldrandet började betydligt senare än Frankrike och Sverige, uppnådde 7 procent över 65 år strax före 1970 och nådde 14 procent helt nyligen. Det som tog 100 år i Frankrike tog endast drygt 35 år i Polen. I Japan har utvecklingen gått ännu snabbare. Där fördubblades andelen äldre från 7 till 14 procent på bara 20 år.

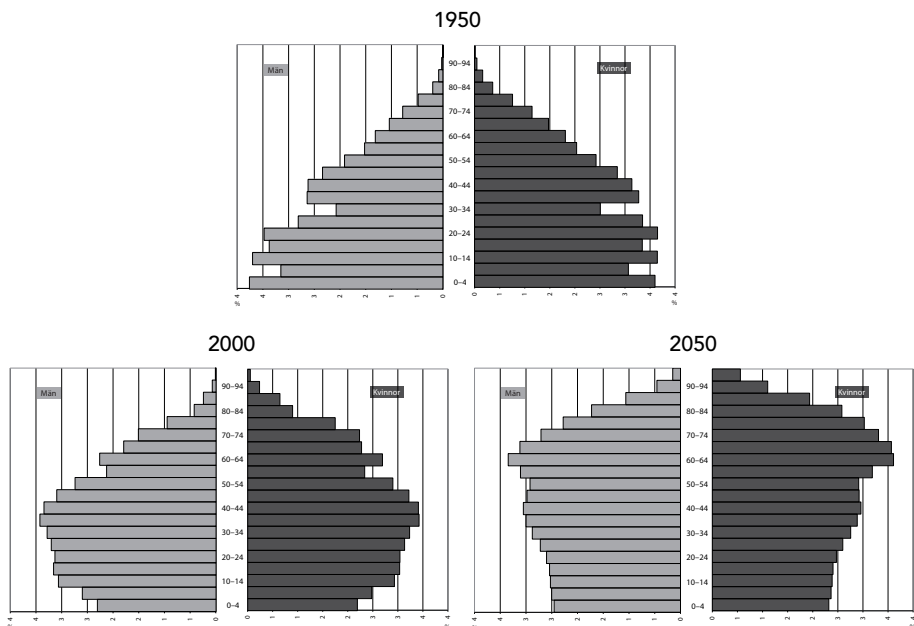
Denna acceleration vad gäller åldrande gäller även den tid det tar ett land att gå från 14 till 21 procent av befolkningen över 65 år. Medan Sverige och Frankrike beräknas göra denna övergång på bara cirka 35 år medan andra europeiska länder förväntas få motsvarande ökning på mindre än 25 år. Accelerationen är också tydlig när man

studerar listan över de globalt sett äldsta befolkningarna. Frankrike hade högst andel äldre i världen på 1800-talet, och låg fortfarande 1950 högst i listan på världens äldsta befolkningar. Femtio år senare hade man ramlat ner till en nionde plats och 2050 beräknas Frankrike ligga på plats nummer 35. Sverige, som började sitt åldrande något senare än Frankrike, visar upp än mer dramatiska siffror. Sverige, som hade den näst äldsta befolkningen i världen år 2000, förväntas hamna på plats 44 år 2050. Prognoserna för övriga länder visar att även om befolkningsåldrandet börjat vid olika tidpunkter kommer processen att fortlöpa på samma sätt som i Europa men med ett viktigt undantag; den kommer att gå fortare.

Det är viktigt att poängtera att gruppen definierad som äldre inte är en homogen grupp i befolkningen med avseende på till exempel konsumtion av fritidsaktiviteter och sjukvård. Vid 65 års ålder lägger man mindre resurser på sjukvård och mer på ens fritid men detta ändras successivt ju äldre man blir. Om vi delar upp befolkningen i mindre grupper ser vi att 10 procent av Europas befolkning kommer att vara över 80 år gamla år 2050, en dryg fördubbling från nuvarande 4 procent.

Ålderspyramiderna i Figur 1 visar andelen av befolkningen i varje 5-års åldersintervall 1950, 2000 och en prognos för 2050. På vänster sida ser vi andelen män i befolkningen och på höger sida andelen kvinnor. Man ser tydligt Europas befolkningsutveckling från en pyramidformad åldersstruktur 1950 till en struktur med en bred topp 2050 som smalnar av i lägre åldrar. Strukturen 1950, med den breda basen och spetsiga toppen, kännetecknar det traditionella agrara samhället som idag återfinns i många utvecklingsländer.

År 2000 hade Europa en åldersstruktur som kännetecknar flertalet industriländer. Befolkningsandelen i arbetsför ålder dominerade samtidigt som åldersgruppernas storlek från cirka 50-års ålder och uppåt var mindre. År 2050 beräknas de äldre dominera befolkningsstrukturen medan yngre åldersgrupper är mindre och mindre ju längre ner i åldrarna man går. Vissa befolkningar i Europa har redan en sådan bred topp och avsmalnande bas medan alla andra är på väg att få denna åldersstruktur. Förändringarna beräknas ske snabbare i östra och södra Europa än i västra och norra Europa.

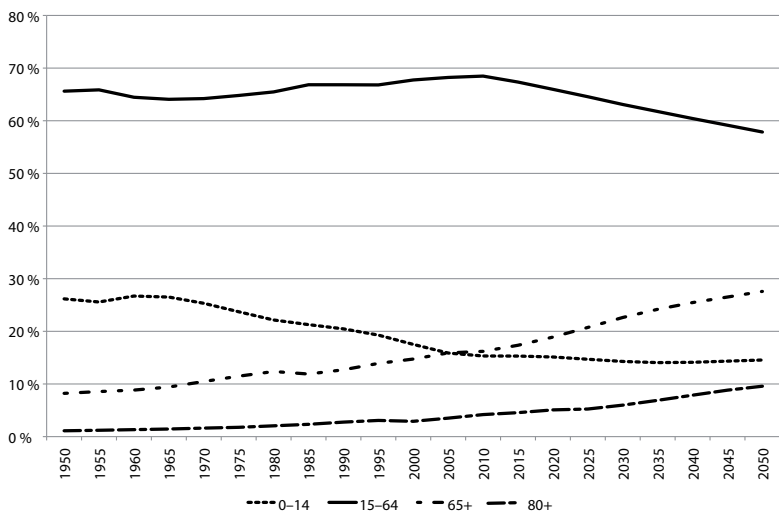


FIGUR 1. DEN EUROPEISKA BEFOLKNINGENS ÅLDERSTRUKTUR

Källa: UN 2006 Revision, United Nations Population Division

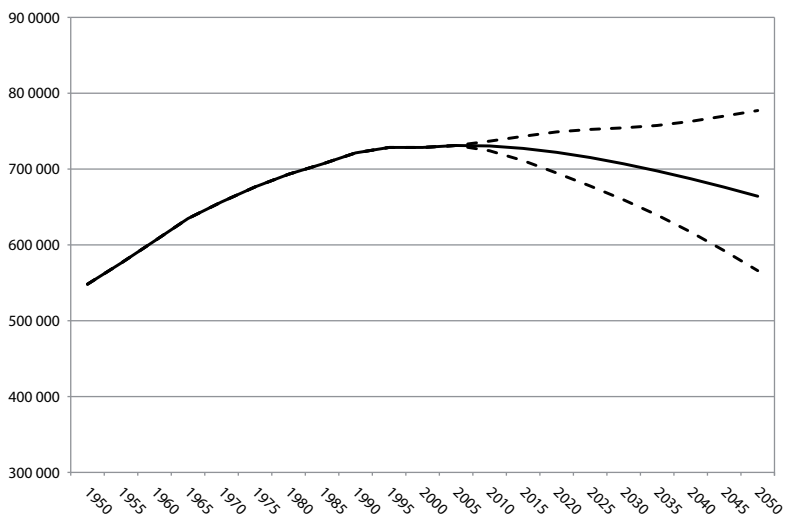
Figur 2 visar hur Europas befolkning, indelad i andelen unga, de i arbetsför ålder, de äldre och de mycket äldre, förändras över tiden enligt FN. Två saker framgår tydligt: För det första så visar den att andelen av Europas befolkning i arbetsför ålder, som har varit relativt konstant från 1950 fram till idag, kommer att minska framöver. För det andra kommer andelen unga och andelen äldre utvecklas åt olika håll. Andelen unga, som kontinuerligt har minskat från 1950, kommer att sjunka något fram till cirka 2030 för att därefter stabiliseras. Andelen äldre, som hela tiden ökat visar inga tecken på att stabiliseras fram till år 2050 utan fortsätter att öka, liksom andelen mycket äldre (över 80 år). Anledningen till att andelen i arbetsföra åldrar har kunnat ligga så stabilt fram till idag är att den ökande andelen äldre har kompenserats av en minskande andel yngre.

Figur 3 visar effekten av Europas demografiska utveckling på dess befolkningsstorlek. FN:s befolkningsprognoser innefattar tre olika



FIGUR 2. ANDELEN AV EUROPAS BEFOLKNING I OLIKA ÅLDERSGRUPPER UNDER ANTAGANDE OM MEDELHÖG FERTILITET

Källa: UN 2006 Revision, United Nations Population Division



FIGUR 3. EUROPAS BEFOLKNING 1950–2050. PROGNOSENER BASERADE PÅ FN:S BEFOLKNINGSSCENARIER MED LÅG, MELLANHÖG, RESPEKTIVE HÖG FERTILITET

Källa: UN 2006 Revision, United Nations Population Division

scenarier; ett med låg fertilitet, ett med hög fertilitet och ett med mellanliggande fertilitet. Det mellanliga scenariot, som innebär 1,85 barn per kvinna på sikt, är det mest troliga sett utifrån dagens utveckling. Enligt detta kommer Europas befolkning att minska framöver. Europa, som idag har cirka 730 miljoner invånare, kommer enligt FN:s ”mellanvariant” att ha minskat till strax över 660 miljoner år 2050.

Många anser att en framtida befolkningsminskning i Europa utgör ett hot. Enligt det merkantilistiska tänkesättet, som dominerade på 1600-, 1700- och en bit in i 1800-talet, var befolkningens storlek en viktig orsak till nationernas välstånd och makt. Det är emellertid inte självklart att befolkningsstorleken i sig har en avgörande betydelse för ett lands välfärd och idag finner vi inte heller något sådant samband. Bland G7-länderna finns det bara ett land med en befolkning på över 100 miljoner, medan flertalet av världens befolkningsrika länder är väldigt fattiga. Ett lands ekonomiska framgångar ligger således inte i befolkningens absoluta storlek men snarare i dess utbildningsnivå och åldersstruktur. Det här betyder däremot inte att befolkningsminskningen i Europa kommer att bli problemfri; tvärtom kan det bli en svår belastning för länder med en minskande befolkning att samtidigt klara av bördan med en existerande infrastruktur. För tillfället framstår dock problemen som följer med en åldrande befolkning som helt överskuggande.

Diskussionen ovan baseras till stor del på prognoser, vilka alltid innehåller ett visst mått av osäkerhet. Vi kan med betydande säkerhet säga hur många äldre det kommer att finnas i Europa år 2050 eftersom dessa personer redan är födda och eftersom dödlighetsutvecklingen är ganska enkelt att prognostisera. Osäkerheten i beräkningarna ligger därför främst i skattningar av hur många som kommer att födas framöver och i nettomigrationen. Prognoserna baseras på olika antaganden vad gäller barnafödande, dödlighet och migration. Man tar hänsyn till osäkerhet genom att måla upp olika scenarier i vilka antagandena varieras något. Det finns därför ett betydande mått av osäkerhet kring siffrorna för år 2050 men trenden är helt klar – andelen äldre ökar i hela Europa, liksom i alla andra delar av världen. Frågan är då *varför* befolkningen åldras.

Varför åldras befolkningen?

Svaret kan förefalla enkelt – därför att vi lever allt längre. Medellivslängden i befolkningen har ökat från strax över 40 år i de länder som hade högst medellivslängd strax före 1800-talets mitt, till dagens nivåer på något över 80 år för kvinnor och en bit under 80 år för män. Sverige var 1840 landet med högst medellivslängd för kvinnor med cirka 45 år. Några år senare låg Norge, Australien och Nya Zeeland i topp. Under 1900-talet utökades gruppen med högst medellivslängd med Nederländerna, Schweiz och Island. I början av 1980-talet tog Japan över ledningen, någon som det behållit sedan dess. Medellivslängden för kvinnor har ökat praktiskt taget linjärt sedan 1840, med tre månader per år. Ökningen för män har varit något lägre, vilket har inneburit att gapet mellan män och kvinnor har ökat från omkring två år runt mitten av 1800-talet till fem-sex år idag. En ökning av medellivslängden med tre månader per år är mycket och innebär att ett barn beräknas leva 8–9 år längre än sina föräldrar. Forskare har hela tiden trott att ökningen så småningom skulle avta, vilket den måste göra vid någon tidpunkt men det finns inga tecken på att den kommer att avta i en nära framtid. Utvecklingen i de länder som har eller håller på att komma ifatt, som Japan, Kina och Chile, är än snabbare. Här har ökningen i medellivslängd periodvis varit cirka ett år per år.

Ökningen av medellivslängden har skett i faser och den första fasen dominerades framför allt av att dödligheten bland barn minskade. Orsaken till att Sverige, Norge, Australien och Nya Zeeland låg i topp under 1800-talets andra hälft var att barnadödligheten, speciellt spädbarnsdödligheten, var lägre i dessa länder än i andra och mer utvecklade länder, som England, Tyskland, Frankrike och USA. Nedgången i barnadödlighet dominerade även ökningen av medellivslängd i början av 1900-talet då bland annat förbättringar i städernas sanitära system medförde att dödligheten i infektionssjukdomar minskade. Det var först under andra halvan av 1900-talet, när barnadödligheten nått en låg nivå, som nedgången i äldredödligheten blev den avgörande faktorn för medellivslängdens ökning. Äldredödligheten hade visserligen sjunkit alltsedan 1800-talets andra hälft men

den hade fram till sekelskiftet således inte haft lika stor betydelse som nedgången i barnadödlighet. Den ökande andelen äldre i befolkningen beror emellertid inte bara på överlevnaden till hög ålder utan också på hur befolkningen i åldern under 65 år förändras, det vill säga på hur många som föds.

Födelseatalen har, liksom dödligheten, sjunkit markant. Dock med en viss tidsfördröjning. Barnafödandet i Västeuropa har minskat alltsedan slutet av 1800-talet, från 4–5 barn per kvinna eller mer, till dagens nivå på omkring två barn per kvinna. Eftersom dödlighetsnedgången startade tidigare, ökade Västeuropas befolkning kraftigt under en stor del av 1800-talet, med undantag för Frankrike vars födelseatal började dala redan vid början av 1800-talet. Nedgången i barnafödande startade således inte samtidigt i alla länder i Europa även om tidsskillnaderna var relativt små, något som också gäller dödlighetsnedgången. Ekonomiska faktorer var med andra ord inte ensamt avgörande för den demografiska utvecklingen. Hade så varit fallet skulle tidsskillnaderna ha varit mycket större eftersom den ekonomiska utvecklingsnivån varierade stort mellan Europas länder vid denna tid. Det innebär att andra faktorer sannolikt hade stor betydelse för att antalet födda barn per kvinna halverades under en period på cirka 50 år.

Det finns således två tänkbara förklaringar till att Västeuropas befolkning åldrades under 1900-talet; att dödligheten sjönk så att allt fler överlevde till hög ålder och att barnafödandet sjönk. Frågan är i vilken omfattning ökningen av andelen äldre beror på ökad medellivslängd respektive minskat barnafödande.

I en välkänd artikel som publicerades 1957 visade den amerikanske demografen Ansley Coale att befolkningens åldrande, dittills, nästan helt berott på ett minskat barnafödande. Med Sverige som exempel visade han att om födelseatalen legat kvar på 1860-års nivå, skulle befolkningens åldersstruktur år 1950 i stort sett ha varit helt oförändrad trots att medellivslängden under tiden ökat markant. Våra egna beräkningar för tidsperioden 1900 till 2000 visar att resultatet står sig. Med oförändrat barnafödande från 1900 och framåt skulle andelen äldre utgöra 8 procent av befolkningen år 2000, det vill säga samma som 100 år tidigare. Omvänt, om födelseatalen följer

den faktiska utvecklingen och vi håller dödligheten i olika åldersgrupper konstant, skulle andelen äldre ha blivit nästan samma som vi faktiskt hade år 2000. Beräkningarna är baserade på 1-års åldersgrupper och när vi följer utvecklingen år från år finner vi att dödlighetsnedgången började påverka andelen äldre först under de sista årtionena av 1900-talet. Resultatet kan förefalla förbluffande men är lätt att förklara.

Ökningen av medellivslängden berodde initialt främst på att barnadödligheten sjönk, vilket innebär att vinsten i genomlevd tid framförallt gjordes bland barn och ungdomar. Ökningen av medellivslängd under denna period innebar således att befolkningen förnyrades. När sedan ökningen i medellivslängden överskred cirka 70 år och ökningen främst berodde på att äldredödligheten minskade blev vinsten i genomlevd tid störst i åldrarna över 65 år. Enkelt uttryckt innebär detta att befolkningen åldras. Givet att födelsetalen ligger kvar på samma nivå som nu kommer därför en fortsatt nedgång i dödligheten bland äldre att medföra att andelen äldre ökar ytterligare. Den faktor som dominerat befolkningens åldrande hittills, det vill säga nedgången i födelsetalen, har därmed sannolikt spelat ut sin roll – befolkningens åldrande kommer i stället att bero på att medellivslängden fortsätter att öka.

Takten i befolkningens åldrande har hittills bestämts av takten i nedgången i födelsetalen. En snabb nedgång i födelsetalen har inneburit att andelen äldre ökat snabbt. Ju tidigare nedgången i födelsetalen startade, ju tidigare ökade andelen äldre i befolkningen. De skillnader i andelen äldre som vi ser i Europa idag beror således huvudsakligen på skillnader i födelsetalens utveckling. För många utvecklingsländer startade nedgången i födelsetalen sent men var desto snabbare. Det innebär att ökningen i andelen äldre kommer att ske mycket snabbare än i Europa.

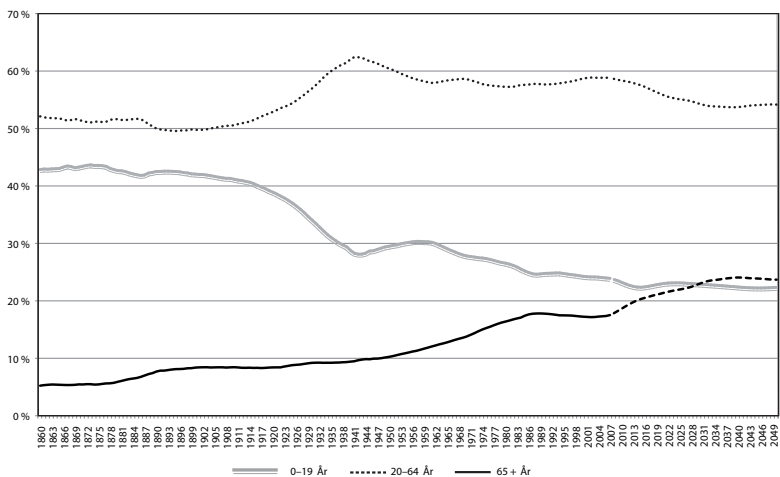
Sammanfattningsvis innebar ökningen i medellivslängden till en början att befolkningen förnyrades eftersom vinsten i antalet levda år främst skedde i åldrarna under 65 år. Det är först under de senaste decennierna som ökningen i medellivslängd har bidragit, om än måttligt, till att andelen äldre ökat. Nu är emellertid dödligheten bland barn och ungdomar och de i arbetsför ålder så låg att framtida höj-

ning av medellivslängden kommer att vara den dominerande faktorn bakom befolkningens åldrande, givet att födelsetalen blir ungefär desamma som de är idag. Vi antar då att medellivslängden fortsätter att öka och just nu finns det inga tecken på det motsatta. Befolkningens åldrande nu och på 1900-talet har således haft helt olika orsaker och kommer också, som vi senare skall se, att få helt olika konsekvenser. Takten i förändringarna i befolkningens åldersstruktur bestäms, liksom tidigare, av både födelsetalens och dödstalens utveckling men nu har det skett en förskjutning mot den senare faktorn.

Vad blir konsekvenserna av befolkningens åldrande?

Befolkningens åldrande under 1900-talet komprimerades mer än väl av minskat barnafödande. Antalet barn och gamla per invånare i arbetsför ålder i Europa minskade fram tills 1900-talets mitt, i Sverige fram till 1930-talet. Försörjningsbördan, såväl för enskilda familjer som för samhället i stort, blev således mindre tung. Även om trenden sedermera skiftade och försörjningsbördan kom att öka, var den i Sverige fortfarande betydligt mindre betungande år 2000 än 100 år tidigare, vilket framgår av Figur 4. Faktum är att den också år 2050 beräknas vara lägre för Sverige än vad den var 1900. Även om tidpunkten och nivån har skiftat mellan Europas länder så har ändå utvecklingen varit likartad. Utvecklingen i Sverige under 1900-talet låg före flertalet länder i Europa men år 2000 hade ungefär hälften av dessa länder hunnit ikapp och passerat Sveriges nivå.

Framtiden ser emellertid helt annorlunda ut. Nedgången i fertiliteten, som startade vid 1800-talets slut och sedan fortsatte till en nivå då framtida generationer successivt blir mindre och mindre, har idag stabiliserats på en låg nivå runt 1,5 barn per kvinna, vilket innebär att arbetskraften liksom befolkningen totalt minskar. Fenomenet är likartat i nästan samtliga länder i Europa, dock inte Sverige. I de flesta länder beräknas befolkningen minska före år 2050 och i flera av dem kommer detta att ske under de närmaste åren. Antalet konsumenter, det vill säga barn, gamla och arbetare, kommer också att



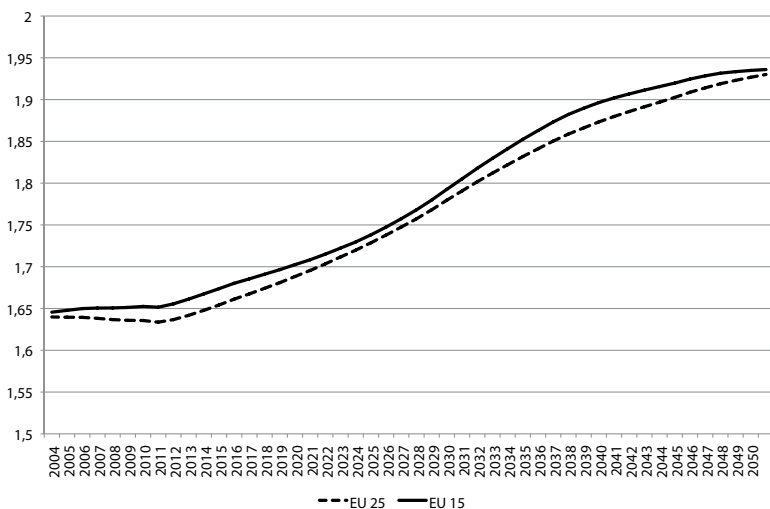
FIGUR 4. BEFOLKNINGSANDELEN I OLIKA ÅLDERSGRUPPER I SVERIGE

Källa: SCB, Statistiska databasen

öka i förhållande till antalet i arbetsför ålder. Som framgår av Figur 5 ökar fram till år 2050 antalet konsumenter per arbetare i Europa från dagens 1,65 till 1,94. Så här långt i resonemanget har vi antagit att konsumtionen är densamma i alla åldrar och att alla i arbetsför ålder, det vill säga mellan 20 och 65 år, arbetar och producerar lika mycket oavsett ålder.

Effekten av befolkningens åldersstruktur på ekonomin beror på hur mycket vi faktiskt konsumerar och producerar i olika åldrar. Figur 6 visar hur konsumtion och produktion, det vill säga inkomst av arbete, ser ut i olika åldersgrupper i Sverige år 2003. Det mest slående är att konsumtionen efter 65 år är högre ju äldre man är, något som främst beror på att kostnaderna för omsorg och hälso- och sjukvård stiger med ökande ålder. Åldersprofilerna är likartade för de flesta utvecklade länder trots att man tillämpar olika former för finansiering av äldreomsorg och äldres hälso- och sjukvård.

Om vi antar att åldersprofilen för såväl konsumtion som inkomster förblir konstant fram till år 2050, mer än fördubblas konsumtionen i förhållande till produktionen (en ökning från 1 till 2,4). Det innebär att produktionen måste öka med i genomsnitt 2,2 procent

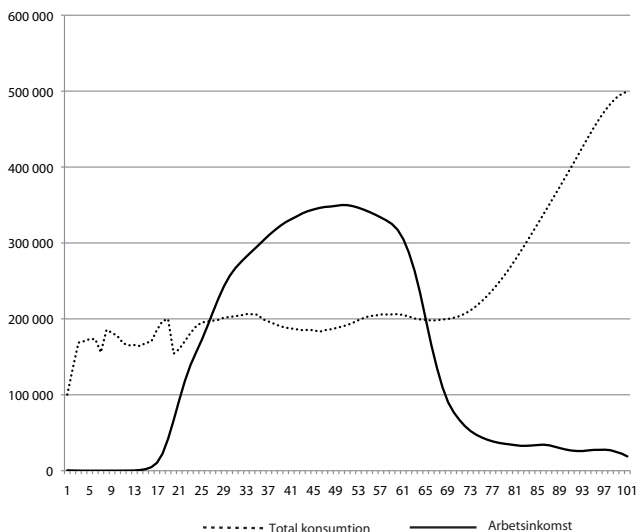


FIGUR 5. ANTAL KONSUMENTER PER PERSON I ARBETSFÖR ÅLDER I EUROPA 2000 TILL 2050

Källa: UN 2006 Revision, United Nations Population Division

per år för att konsumtionen inte skall minska. En högre tillväxt ger utrymme för standardförbättringar, en lägre leder till försämringar. Antagandet om att konsumtionen i olika åldersgrupper skall förbli oförändrade är djärvt eftersom kostnaderna för hälso- och sjukvård, liksom för omsorg, ökat kraftigt under lång tid trots försök till besparingar. Sjukvårdskostnaderna i Sverige ökade till exempel med 3,7 procent per år mellan 1995 och 2005, vilket i huvudsak beror på att kostnaderna per person steg. Kostnadsökningen är inte extrem i jämförelse med andra länder. Utvecklingen i de andra nordiska länderna, liksom i Nederländerna, var likartad medan kostnadsförändringarna i övriga Europa var något skiftande.

I Sverige har även kostnaderna för äldreomsorg ökat på motsvarande sätt men däremot inte kostnaderna för pensioner, något som beräknas ske i ett antal andra länder i Europa. I till exempel Portugal beräknas pensionskostnadernas andel av bruttonationalprodukten fördubblas fram till år 2050 då den blir 21 procent. Det är visserligen tänkbart att kostnadsökningarna för omsorg och sjukvård kommer



FIGUR 6. KONSUMTION OCH ARBETSINKOMST I OLIKA ÅLDRAR I SVERIGE ÅR 2003

Källa: Forsell, Hallberg, Lind & Öberg 2008

att dämpas genom att de äldre blir friskare. Osäkerheten på detta område är emellertid stor eftersom kostnaderna inom sjukvården i stor utsträckning beror på vården under det sista levnadsåret. Att medellåldern ökar innebär således inte att kostnaden för konsumtion per capita minskar utan att den fördelas på ett större antal år framåt i tiden, vilket i och för sig är ekonomiskt fördelaktigt. Vidare råder det också osäkerhet om huruvida och i så fall hur mycket de äldres hälsa egentligen har förbättrats under senare år. Nya undersökningar tyder på att tidigare resultat har varit för optimistiska. Man kan därför inte räkna med att kostnadsökningarna kommer att avstanna tack vare en allt friskare äldrebefolkning. Om vi skriver fram dagens trender och tar hänsyn till ökningen i kostnaden per capita, stannar således konsumtionsökningen i förhållande till produktionen inte på 2,4 gånger utan blir betydligt högre.

Ökad invandring – ingen lösning

Praktiskt taget varje dag kan man höra och läsa att problemen med befolkningens åldrande kan och bör lösas genom ökad invandring. Argumenten är att invandrarna är yngre och därmed har en högre andel i förvärvsarbetande åldrar samt att de har högre födelsetal än befolkningen i övrigt. Många politiker, både i Sverige och i Europa, är varma förespråkare för denna lösning. Företagarna är också förespråkare för ökad invandring medan fackföreningsrörelsen ofta kämpar emot. För dessa grupper är det dock inte befolkningens åldrande som står i förgrunden utan tillgång på arbetskraft och löner. De ekonomiska fördelarna med fri rörlighet av arbetskraft, kapital och varor är uppenbara men stoppar det befolkningens åldrande? Helt klart förhindras inte befolkningens åldrande totalt sett i världen eftersom åldrandet är en global process, men kan det stoppa åldrandet på en kontinent, som Europa, eller i ett enskilt land, som Sverige? Ser vi till Europa så måste invandringen komma från utomeuropeiska länder men ser vi till Sverige kan den komma från vilka länder som helst.

Sverige har haft en omfattande invandring under lång tid, och sedan 1930-talet har invandringen varit större än utvandringen. Till en början rörde det sig om invandring från grannländerna, delvis orsakat av andra världskriget, sedan om arbetskraftinvandring från Sydeuropa men också från våra nordiska grannländer, speciellt Finland. Från 1970-talets mitt har flykting- och anhöriginvandringen dominerat. Idag är cirka 12 procent av Sveriges befolkning födda utomlands, vilket ligger strax under Österrike och Tyskland och något över Belgien och Nederländerna. Motsvarande siffra för Storbritannien är 7,6 procent, för Frankrike 7,4 procent, Danmark 6,9 procent och för Finland 2,0 procent. Om invandringen påverkar befolkningens åldersstruktur så borde det således synas i Sverige med dess omfattande invandring.

Invandringens effekt på befolkningens ålderssammansättning är om inte marginell så åtminstone modest. Våra beräkningar visar att utan invandring skulle andelen över 65 år vara 20 procent år 2000 och inte 18 procent som den faktiskt var. FN har gjort beräkningar över hur stor migration som skulle behövas fram till år 2050 för att

möta olika mål. Om målet är att kvoten mellan gruppen 15–64 år och gruppen 65+ ska vara konstant kommer Europa att behöva en invandring som uppgår till över 1,3 miljarder människor mellan 2008 och 2050. Europas befolkning uppgår idag till 730 miljoner – Europa skulle alltså behöva ”importera” nästan dubbelt så många personer som dagens befolkning utgör bara för att hålla åldrandet konstant. Detta bygger på en kvot som ligger på cirka 4,8. Om man är beredd att acceptera en kvot på 3, det vill säga tre i arbetsför ålder för varje pensionär, kommer Europa att behöva 235 miljoner invandrare fram till år 2050. Trots att denna siffra är betydligt mindre betyder det fortfarande att enorma mängder invandrare skulle behöva rekryteras, beredas arbete och föras in i systemet. Även om dessa tre problem skulle kunna gå att lösa finns potentiella politiska hinder för invandring i så stor skala.

FN har gjort motsvarande beräkningar för Japan som skulle behöva ha en invandring på i genomsnitt 10 miljoner invandrare per år för att stoppa befolkningens åldrande. Detta skall jämföras med Japans befolkning som är 127 miljoner idag. I allra bästa fall kan ökad invandring dämpa åldrandet något. Resultaten kan förefalla förvånande men är lätta att påvisa både teoretiskt och empiriskt. För det första är skillnaderna mellan invandrare och befolkningen i övrigt inte tillräckligt stora vad gäller ålderssammansättning och barnafödande för att ge några märkbara effekter på befolkningens åldrande och för det andra blir givetvis även invandrare ett år äldre för varje år som går.

Ålderssammansättning är, som vi tidigare konstaterade, bara en del av problemet med ökande försörjningsbörda för allt färre i arbetsför ålder, resten beror på vad vi konsumerar och producerar i olika åldrar. Här skiljer sig invandrare och befolkningen i övrigt åt vad gäller förvärvsfrekvensen, det vill säga den andel av befolkningen i arbetsför ålder som faktiskt arbetar. I dagens Sverige har många invandrargrupper upplevt problem med att integreras ekonomiskt, med lägre förvärvsintensitet och högre arbetslöshet som följer. Härigenom äts den lilla positiva ekonomiska effekt upp som invandringen ger. Är då situationen i Sverige unik eller ser det ut på liknande sätt i andra länder i Europa? Sysselsättningsproblemen för invandrare är

likartade i hela Europa. Skall framtida invandring överhuvudtaget bidra till att produktionen i förhållande till konsumtionen ökar, måste invandrarna integreras på ett bättre sätt än vad som skett fram till idag (se Yves Zenous kapitel i denna volym för en diskussion kring invandrarpolitik och integration i Europa).

Ökat barnafödande löser problemen – på sikt

Löser ökat barnafödande några av de problem som följer med att befolkningen åldras? Svaret är ja, men endast på lång sikt; på kort sikt sker en ökning av kostnaderna snarare än en minskning. Detta beror på att genomsnittsåldern vid arbetsmarknadsinträdet är relativt hög i hela Europa. När så blivande föräldrar lämnar arbetskraften, åtminstone temporärt, minskar arbetskraftsutbudet och därigenom produktionen. Det kommer därför att dröja 25–30 år innan de positiva effekterna av ett ökat barnafödande kan få genomslagskraft, vilket gör en sådan lösning mindre intressant politiskt. Ökat barnafödande löser inte bara problemet med en åldrande utan också problemet med en minskande befolkning. Med några få undantag kommer befolkningen i Europa att minska under de närmaste årtiondena, för några länder har minskningen redan startat. Befolkningsminskningen beror på att födelsetalen blivit så låga att varje kommande generation successivt blir mindre.

Om befolkningsåldrandet ska stoppas via fertilitetshöjningar måste varje generation föda åtminstone lika många barn som de själva vilket betyder att varje befolkning måste uppnå en summerad fruktsamhet på 2,1 – den så kallade reproduktionsnivån. Något förenklat betyder detta att det genomsnittliga antal barn per kvinna behöver vara just 2,1. Om fruktsamheten blir högre än så kommer den nya generationen att vara större än föräldragenerationen. Om värdet ligger under reproduktionsnivån ser vi minskande barnakullar. Sverige, med 1,85 barn per kvinna, ligger idag bland de europeiska länder som har högst fruktsamhet. Andra länder högt upp på denna lista är övriga nordiska länder, Frankrike och Storbritannien. Fruktsamhetsnivåerna är däremot mycket lägre i Öst-, Central-, och Sydeuropa.

Många av dessa länder har summerade fruktsamhetsnivåer på mellan 1,2 och 1,4, och genomsnittsnivån för hela EU-27 ligger på strax över 1,5. I hela Europa är Island och Turkiet de enda länder som visar fruktsamhetsciffror motsvarande reproduktionsnivån, alla andra europeiska länder ligger under reproduktionsnivån.

Att höja fertiliteten till en nivå där varje kommande generation är tillräckligt stor för att ersätta föräldragenerationen är inget som forskarna tror kommer att ske. Det betyder däremot inte att det är meningslöst att försöka höja fertilitetsnivåerna. En faktor som sannolikt är av betydelse är kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, som ökat markant under senare årtionden. Ett växande antal kvinnor i arbetskraften kan leda till att barnafödandet går ned som ett resultat av konflikten mellan marknadsarbete och familjebildandet. Att föda barn betyder ofta att kvinnorna behöver göra ett avbrott i sina karriärer och kan leda till negativa konsekvenser för kvinnans och familjens ekonomi. Stater kan försöka stimulera barnafödandet genom att föra en politik som syftar till att förena kvinnors arbetskraftsdeltagande med familjebildning.

I de nordiska länderna har länge förts en familjepolitik som möjliggjort att kvinnor har möjlighet att återgå till sina jobb efter en generös föräldraledighet. Detta, kopplat till en välutbyggd och universell barnomsorg, har inneburit att kvinnor relativt enkelt kan återgå till marknadsarbete efter barnafödandet. Den politik som bedrivits har varit speciellt gynnsam för ökat barnafödande av flera anledningar. För det första garanteras kvinnor att deras jobb finns kvar även efter barnafödande och föräldraledighet, vilket ger en viss trygghet. För det andra är ersättningen under föräldraledigheten kopplad till tidigare inkomster. Det finns således starka incitament för kvinnor att vara aktiva på arbetsmarknaden i unga åldrar och därigenom bygga upp den inkomstnivå som föräldraförsäkringen baseras på. Den nordiska modellen av föräldraförsäkring har på så sätt haft dubbel inverkan – den har ökat kvinnornas arbetskraftsdeltagande och den har bidragit till att fertiliteten har stannat kvar på höga nivåer, åtminstone med europeiska mått mätt. Det är därför inte oväntat att de nordiska länderna har högst barnafödande i Europa.

Att den nordiska modellen är en förebild märks tydligt i den sit-

tande tyska regeringens familjepolitiska strävanden. Tyskland har bland en av Europas lägsta fertilitetsnivåer och är samtidigt ett land med en väldigt traditionell syn på familjen. Kvinnan är ofta hemma och tar hand om barnen medan mannen arbetar. Det har i princip varit omöjligt att få offentlig barnomsorg för barn yngre än tre år. Omständigheter som dessa gör att kvinnor försvinner från arbetsmarknaden när barnen föds och att de har stora svårigheter att komma tillbaka in i arbetslivet. Under senare år har den tyska regeringen börjat investera i ett utökat antal barnomsorgsplatser och man har även infört en föräldraförsäkring av den typ som sedan länge har funnits i Norden. Tyskland har också följt i spåren på senare tids nordiska familjepolitiska strävanden, nämligen en öronmärkning av delar av föräldraledigheten endast för fadern. Avsikten är att få familjer att dela på föräldraledigheten och därmed åtminstone delvis råda bot på den brist på jämlikhet mellan könen som fortfarande kvarstår i dagens familjestrukturer.

Den nordiska modellen är naturligtvis inte någon universallösning på problemet med sjunkande barnafödande. Däremot kan konstateras att politiska åtgärder som syftar till att förena familjeliv med arbetsliv har en positiv effekt på fertiliteten. I förlängningen betyder det således att en familjevänlig politik kan ha en förmildrande effekt på befolkningsåldrandet.

Att vissa länder i Europa, såsom de nordiska, uppvisar något högre födelsetal än andra och därför framstår som en förebild, innebär inte att barnafödandet i dessa befolkningar är tillräckligt omfattande för att ge en stabil befolkning. Det finns därför all anledning för alla länder, oavsett nuvarande nivå på födelsetalen, att genomföra förbättringar inom familjepolitiken som underlättar människors möjligheter att skaffa barn.

Fler i arbete

Vi har så här långt diskuterat hur invandring och barnafödande påverkar befolkningens åldersstruktur och berört problemet med en ökande andel äldre i befolkningen. Vi har även påpekat att de kritiska

frågorna inte bara handlar om hur många som finns i varje åldersgrupp utan också hur mycket som produceras och konsumeras. Vid sidan av att undersöka de långsiktiga effekterna av ett ökat barnafödande har politikerna även intresserat sig för hur man kan få fler att arbeta och hur man får de som arbetar att arbeta mer.

Det finns en stor potential i att öka skatteunderlaget genom att öka antalet arbetstimmar. I Europa arbetar man i genomsnitt fem veckor mindre per år än i USA, 41 veckor jämfört med 46 veckor. I Sverige arbetar man i sin tur fem veckor mindre än genomsnittet för Europa, det vill säga 36 veckor. Den längre arbetstiden i USA beror främst på kortare semestertid medan skillnaderna mellan Sverige och övriga Europa främst beror på sjukfrånvaro och annan frånvaro som inte är kopplad till semesterledighet och helgdagar. Siffrorna ovan gäller de som har arbete vilket innebär att det finns en potential i att öka andelen som arbetar. I Sverige arbetade i genomsnitt 80 procent av befolkningen i arbetsför ålder fram till omkring 1990 då siffran sjönk till 75 procent. En betydande del av befolkningen i arbetsför ålder har således hamnat utanför arbetskraften på grund av förtidspensioneringar och andra skäl medan andra aldrig har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Sammantaget kan man identifiera ett antal sätt att öka den totala arbetstiden i samhället: studerande avslutar sina studier snabbare, arbetslösheten minskar, svart arbete reduceras, hemarbete minskar, sjukfrånvaron går ned och pensionsåldern höjs. Alla bidrag är välkomna men det som betyder allra mest är att ungdomar kommer in på arbetsmarknaden så snabbt och fullständigt som möjligt.

Ett alternativ är att öka skattebasen genom löneökningar vilket förutsätter motsvarande ökning i produktiviteten. En ökning av skatteunderlaget genom de sätt som diskuteras ovan gör att välfärdsstaten bättre kan klara av den kostnadsökning som befolkningens åldrande innebär, i synnerhet med tanke på att välfärdssystemen i stor utsträckning finansieras via inkomstskatter. Vilka andra alternativ finns då om skattebasen inte kan förmås växa?

Skattenivån är relativt hög i Europa jämfört med andra delar av världen, men variationerna från land till land är betydande. De personliga inkomstskatterna är högst i Danmark, sedan följer Sverige,

Nederländerna och Finland. Skatterna i Rumänien, Bulgarien och deras grannländer ligger lägst. Det är svårt att se att högskatteländerna kan höja sina skatter ytterligare utan att det får negativa ekonomiska konsekvenser. Däremot borde höjda skatter vara möjligt efterhand i lågskatteländerna. Andra skatter, som till exempel skatterna på kapital och egendom är relativt måttliga men det är även här osäkert om dessa går att höja utan att skapa negativa konsekvenser för samhället. I dagens alltmer internationaliserade och ekonomiskt integrerade värld med ökad konkurrens mellan länder och i vilken varor och kapital är mer lättroliga än arbetskraften är en sådan lösning inte sannolik. Politiska satsningar på att öka arbetstiden och produktiviteten för att möta de ökande kostnaderna för en åldrande befolkning förefaller troligare.

Ökningar i sysselsättning kräver stora investeringar för att säkerställa att det finns en avsättning för de varor och tjänster som produceras. Betydande volymer kapital måste således säkras. Paradoxalt nog kan själva åldrandet tillsammans med välfärdsstatens otillräcklighet vara en del av lösningen på kapitalproblemet. Osäkerheten kring offentliga välfärdssystem – pensionssystem, äldrevård, sjuk- och hälsovård och så vidare – gör att många väljer att spara inför ålderdomen. Innan andelen äldre faktiskt ökar kommer man därmed att märka av ett ökat sparande och därigenom även en ökad tillgång på kapital, vilket antingen kan användas för investeringar i utbildning eller maskiner, i det egna landet eller utomlands. Oavsett hur det placeras bidrar det ökande sparandet inför ålderdomen till att investeringarna ökar och att trycket från den åldrande befolkningen under en viss tid minskar. Detta kallar en del forskare för ”en andra demografisk gåva”. De menar att detta sparande har stor betydelse för den ekonomiska tillväxt som sker i många länder idag.

Vad händer om inte ökningar i arbetstid och produktivitet räcker till? Kommer det att innebära att välfärdsstaten begränsar sitt ansvar till vissa områden eller till kvalitetsförsämringar över hela linjen? Detta är naturligtvis ytterst svårt att sja om men sannolikt kommer man att försöka bygga system som inte är så känsliga för förändringar i befolkningens åldersstruktur och som ger incitament till att öka arbetstiden och att prestera mer.

Pensionssystemets förändring i Sverige är ett exempel på hur man skapat ett system som är robust både med avseende på en ökad livslängd efter pensioneringen och låg ekonomisk tillväxt. Genom det nya pensionssystemet som trädde i kraft 1998 beräknas de statliga pensionernas andel av produktionen ligga kvar oförändrade på cirka 11 procent även i framtiden. Eftersom andelen pensionärer ökar innebär det nya systemet naturligtvis att pensionerna minskar relativt sett, något som dock kan motverkas av att allt fler senare lägger tidpunkten för sin pensionering. Våra beräkningar visar att med en pensionsålder på 69 år 2030, respektive 70,5 år 2050 blir andelen pensionärer samma som idag, vilket innebär att deras andel av den samlade produktionen förblir konstant. Vid jämförelse med vissa andra europeiska länder som till exempel Portugal kommer de statliga pensionernas andel av bruttonationalprodukten, utifrån rådande pensionssystem, att öka från dagens 11 procent till 21 procent år 2050. Motsvarande siffror för Spaniens del är 12 respektive 16 procent. Frågan är om man kan bygga liknande system för äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Äldreomsorgen och likaså pensionerna kan möjligen vara ett område där samhället i framtiden endast garanterar en viss basnivå, men knappast sjukvården. I ett välfärdssamhälle av nordisk modell där alla garanteras lika sjukvård, oavsett hur mycket man bidragit med till att täcka vårdkostnaderna, är det närmast otänkbart att alla inte skulle ha tillgång till samma kvalificerade sjukvård. Trots sannolika insatser att sänka kostnaderna, eller åtminstone dämpa kostnadsökningarna, förefaller det otänkbart att detta skulle medföra att inte alla ges tillgång till samma vård. Att sänka ambitionsnivån i den offentligt finansierade sjukvården utan att samtidigt ge de som själva vill betala för mer kvalificerad vård möjlighet att göra så förefaller lika otänkbart. Om kostnaderna för en åldrande befolkning skjuter i höjden i förhållande till skatterna är det därför mer troligt att man skär ner på kostnaderna inom någon annan del av den offentliga sektorn, till exempel bostadssubventionerna.

Av uppenbara skäl är dock nedskärningar av de grundläggande moderna välfärdssystemen svåra att genomföra. Lösningar som istället tar fasta på att öka den framtida skattebasen framstår därför som

mer sannolika, om än inte oproblematiska. Som ett exempel skulle en omedelbar höjning av pensionsåldern i Sverige ett år ger en tidsfrist på cirka tre år innan transfereringarna genom välfärdssystemen behöver skäras ner. Detta betyder att pensionsåldern kommer att behöva höjas med cirka 12–15 år fram till 2050, vilket är helt orimligt. Att höjningen av pensionsåldern får så liten effekt beror helt enkelt på att vi inte arbetar lika mycket i 65-årsåldern som tidigare. Om vi i stället ökar antalet år under den period då vi är som mest produktiva, dvs i 50-årsåldern, räcker det med 5 år, vilket även det är en hög siffra. En höjning av pensionsåldern måste därför kompletteras med att ungdomarna snabbare kommer in på arbetsmarknaden, att sjukskrivningarna minskar, att fler kvinnor jobbar, att fler invandrare får jobb, etc. Även om dessa förändringar inte kan ske utan omfattande investeringar både i fysiskt kapital och i humankapital tror vi att detta blir Sveriges och även Europas framtida väg. Genomförs det sedan också förbättringar för småbarnsföräldrar, så kan detta leda till att kommande generationer inte minskar i storlek hela tiden, vilket gör framtiden betydligt ljusare.

Sammanfattning

Andelen äldre i Europa ökade kraftigt under 1900-talet utan att välfärden hotades. Orsaken till befolkningens åldrande, att födelsetalen sjönk, var också lösningen. I och med att vi födde färre barn blev försörjningskvoten till och med mer fördelaktig, trots att andelen äldre ökade. Ökningen av medellivslängden, som under denna period främst berodde på att barnadödligheten sjönk, dämpade också takten i åldrandet eftersom antalet genomlevda år ökade främst bland yngre. Det är först när medellivslängden passerar cirka 72 år som den leder till att befolkningen åldras och där är vi nu. Framtiden ser därför helt annorlunda ut. Försörjningsbördan kommer att öka markant.

Ökad invandring är ingen lösning på befolkningens åldrande. Invandrarna har visserligen lägre ålder än befolkningen i övrigt men skillnaderna är så små att det krävs ofantligt stor invandring för att bromsa åldrandet. Deras fertilitet är inte heller mycket högre än den

övriga befolkningen. Ökad invandring kan däremot dämpa den förestående befolkningsminskningen. Den enda riktiga lösningen är att höja fertiliteten. En fertilitetsökning skulle inte bara på sikt lösa befolkningens åldrande utan också få bukt med befolkningsminskningen. Men det tar tid innan de positiva effekterna av ökat barnafödande börjar märkas. Den ökande belastning som befolkningens åldrande innebär måste därför på 20–30 års sikt lösas genom att allt fler arbetar allt mer. Detta är inte bara den linje man valt i Nord-europa, vars välfärdsmodell är hotad av befolkningens åldrande, utan också i andra delar av Europa där individen själv och familjen har det största ansvaret.

Arbetsdeltagandet kan ökas på olika sätt. I dagens Europa finns stor potential i att öka arbetade timmar per individ genom att få fler kvinnor att träda in i arbetskraften och, inte minst, återgå till arbete efter barnafödande, samt att få sjukskrivna och sjukpensionärerna att komma tillbaka till arbetslivet. Den tid det tar att få arbete efter avslutad utbildning kan också kortas. Invandrarna kan integreras bättre på arbetsmarknaden. Utöver det kan pensionsåldern höjas. Givet dagens trend mot allt friskare 60- och 70-åringar finns utrymme att öka pensionsåldern, vilket naturligtvis kommer att inkräkta på antalet år som pensionär. Det räcker emellertid inte med att öka pensionsåldern med några få år utan vad vi behöver är att öka den med fyra fulla arbetsår under den period av vårt liv då vi är mest produktiva om vi skall kompensera för befolkningens åldrande fram till 2050. Om inte det fungerar måste vi använda en ökad andel av den ekonomiska tillväxten till de äldre. Fem arbetsår i den mest produktiva åldern motsvarar en tillväxt på ungefär två procent per år. Siffrorna gäller Sverige men situationen är generell.

De nordiska länderna har reagerat först på problemen med befolkningens åldrande på grund av att deras välfärdsmodeller som bygger på statliga transfereringar hotas. Det är emellertid ett stort misstag att för den sakens skull tro att problemen är större i Norden än i övriga Europa. Det är istället tvärtom. Genom den låga fertiliteten i Syd- och Östeuropa kommer problemen med befolkningens åldrande (och befolkningsminskningen) att vara mycket större. Skillnaden är att där ligger bollen i händerna på individen själv, och på familjen.

Källor och litteratur

Litteraturen kring effekterna av befolkningsåldrande kommer från ett flertal olika källor hemmahörande i olika vetenskapliga ämnen. Den bygger på forskningsresultat inom bland annat demografi, statistik, statsvetenskap, nationalekonomi, sociologi men även andra samhällsvetenskaper. En bra översikt som diskuterar olika aspekter av befolkningsåldrandet i Europa sammanställdes 2004 på uppdrag av den Europeiska Kommissionen. Verket ifråga är *Low Fertility and Population Ageing. Causes, Consequences, and Policy Options* av Jonathan Grant med flera (Rand Corporations, Santa Monica, 2004) och kan laddas ned från http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG206.pdf. FN:s rapporter *World Population Ageing 2007* (United Nations Population Division, New York, 2007), *World Economic and Social Survey 2007. Development in an Ageing World* (United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 2007), samt *World Population Ageing 1950–2050* (United Nations Population Division, New York, 2001) ger alla bra översikter av åldrandet som ett globalt fenomen. Ett annat arbete som diskuterar åldrandet i Europa i ett mer generellt perspektiv är Dragana Avramov & Miroslava Maskovas *Active Ageing in Europe*, Population Studies nr 41 (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003).

De komponenter av befolkningens åldrande som diskuteras i vårt kapitel tas upp i ett antal vetenskapliga artiklar. För en bra sammanställning över intergenerationella transfereringar och effekterna av olika åldersstrukturer refereras till Robert Willis "Economic Analysis of Fertility: Micro Foundations and Aggregate Implications" i Lindahl, Kiessling & Landberg (red.) *Population, Economic Development and the Environment* (Oxford University Press, Oxford, 1994). Pensionerna diskuteras explicit i arbeten av John Bongaarts "Population Aging and the Rising Cost of Public Pensions" (*Population and Development Review*, 30:1, 2004), Axel Boersch-Supan & Joachim Winter "Population Aging, Savings Behavior and Capital Markets" (NBER Working Paper Series nr 8561, 2001), och Agneta Kruse "A Stable Pension System – the Eighth Wonder" i Tommy Bengtsson (red.) *Population Ageing and the Welfare State* (2009). Ett närbesläktat ämne

är kapitalmarknader som James Poterba tar upp i "The Impact of Population Aging on Financial Markets" (NBER Working Paper Series nr 10851, 2004).

Migration som ett svar på befolkningsåldrandet har diskuterats mycket under senare år. Bra källor inom detta område är bland annat FN-rapporten *Replacement Migration* (United Nations Population Division, New York, 2001), Thomas Espenshade "Replacement Migration from the Perspective of Equilibrium Stationary Populations" (*Population and the Environment* 22:4, 2001), D.A. Coleman "Replacement migration, or why everyone is going to have to live in Korea: a fable for our times from the United Nations" (*Philosophical Transactions of the Royal Society B*, Vol. 357, 2001), samt David Coleman "Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition" (*Population and Development Review* 32:3, 2006).

Fertilitet sett från olika aspekter diskuteras i Tomas Sobotka "Is Lowest-Low Fertility in Europe Explained by the Postponement of Childbearing?" (*Population and Development Review* 30:2, 2005), Gunnar Andersson & Kirk Scott "Labour-market status and first-time parenthood: The experience of immigrant women in Sweden, 1981-97" (*Population Studies* 59:1, 2005), samt Gunnar Andersson & Kirk Scott "Childbearing Dynamics of Couples in a Universalistic Welfare State: The role of labor-market status, country of origin, and gender" (*Demographic Research* 17:30, 2007).

En genomgång av skattepolitiska åtgärder hittas i Åsa Hansson "In This World Nothing is Certain but Death and Taxes: Financing the Elderly" i Tommy Bengtsson (red.) *Population Ageing and the Welfare State* (2009). Konsumtionsmönster över livscykeln diskuteras i Charlotte Forsell med flera i "Intergenerational public and private sector redistribution in Sweden 2003" (Institutet för framtidsstudier, arbetsrapport 2008:4). Andrew Mason presenterar en bra översikt av eventuella *positiva* aspekter av befolkningsåldrande i "Demographic Dividends: The Past, the Present, and the Future" i Mason & Yamaguchi (red.) *Population Change, Labor Markets and Sustainable Growth: Towards a New Economic Paradigm* (Elsevier Press, Amsterdam, 2007).

Hur gemensam är integrationspolitiken i Europa?

av Yves Zenou

I Lissabonstrategin anges en förhoppning om att EU före år 2010 ska "bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Avgörande för EU:s chanser att nå ett sådant mål är att fler människor kommer i arbete. Problemet är att många fortfarande är utanför arbetsmarknaden, särskilt de som är födda utomlands eller de som har en utländsk bakgrund. Integrationen av dessa människor är således avgörande för att nå Lissabonmålen och den europeiska integrationspolitiken måste spela en viktigare roll i Europa. Hur kan vi integrera individer med utländsk bakgrund på arbetsmarknaden? Måste vi ha en gemensam integrationspolitik i Europa för att nå detta mål? Spelar det någon roll om integrationspolitiken skiljer sig åt mellan olika länder? Vilken betydelse har det för Europa att vi är olika på detta område? Kan vi inte lära från varandras upplevelser? Syftet med detta kapitel är att svara på de här frågorna genom att framhäva hur viktig etnisk identitet är när man genomför en integrationspolitik.

Integration används i många fall som en konceptuell motpol till segregationsbegreppet. Begreppet kan användas på både samhälls- och individnivå. Dels kan ett samhälle beskrivas som mer eller mindre integrerat, dels kan individer (eller grupper av individer) vara mer eller mindre integrerade. I detta kapitel betraktas integration som något som endast rör samhälleliga minoritetsgrupper i deras försök att bli accepterade av eller anpassa sig till majoritetssamhället. Vi kommer att studera *kulturell integration*, som avser huruvida för

majoritetssamhället grundläggande normer och värderingar anammas av befintliga minoritetsgrupper samt om det finns en öppenhet från majoritetssamhällets sida gentemot förekommande kulturer inom minoritetsgrupperna. Vi kommer också att studera *ekonomisk integration*, som mäter hur minoritetsgrupper kommer in på arbetsmarknaden. I detta kapitel definieras ”invandrare” som individer med utländsk bakgrund oavsett om de är födda utomlands eller i landet till vilket de har invandrat.

Det finns två aspekter på en integrationspolitik. Den första (kulturell integration) har en *direkt* påverkan på invandrades beteende gentemot det nya landet, i synnerhet på hur dessa invandrare vill integreras. Den andra (ekonomisk integration) påverkar på ett *indirekt* sätt integrationen av invandrare genom arbetsmarknaden.

Den första aspekten på integrationspolitiken (kulturell integration) innebär att en regering påverkar invandrades ”identitet”. Invandrare lever ofta i ett förhållande till åtminstone två kulturer, dels deras etniska bakgrundskultur (minoritetskulturen), dels majoritetskulturen i landet där de bor. Olika europeiska länder har olika syn på sin ”direkta” integrationspolitik och under senare år har det funnits en tydlig förändring i inställningen till frågan om mångfald (integration) kontra assimilation. Vissa länder tycker att en lyckad integrationspolitik är när invandrare lämnar sin bakgrundskultur och ”assimileras” till den nya kulturen. Den franska modellen är ett exempel där man vill assimilera snarare än integrera. Belgien, Danmark, Nederländerna och Tyskland delar en sådan syn på integration av invandrare. Ett tydligt exempel på en ”direkt” integrationspolitik är den franska lagen om religiösa symboler i skolan. Sedan hösten 2004 är religiösa symboler förbjudna i skolan i Frankrike. Det innebär att muslimska flickor inte längre får bära slöja i skolan. Med en sådan lag tvingas invandrare att lämna sin ursprungskultur och välja den franska kulturen.

Andra länder tycker att en lyckad ”direkt” integrationspolitik är att invandrare kan behålla sin ursprungskultur och samtidigt acceptera den nya kulturen (eller åtminstone inte förkasta den). Det är den engelska modellen. Ett exempel på en direkt integrationspolicy under den engelska modellen är när man vill påverka språkkunskaper för

invandrare. Alla europeiska länder har introduktionsprogram som riktar sig till nyanlända invandrare. Språkutbildning är ett viktigt inslag. Genom att förbättra språket hjälper man invandrare att komma in snabbare i det nya landet utan att överge den egna kulturen.

Man kan också påverka invandrares integration genom en arbetsmarknadspolicy (ekonomisk integration). Som exempel kan nämnas Sverige som 2007 genomförde en politik riktad till nyanlända invandrare – instegsjobb. Denna politik innebär en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för asylsökande som fått uppehållstillstånd, kvotflyktingar och dessa gruppers anhöriga under de första 18 månaderna efter uppehållstillstånd.

Det finns självklart ett samband mellan de två olika typerna av integrationsåtgärder (direkt och indirekt). Till exempel kan invandrare, genom att förkasta majoritetskulturen i det landet där de bor, ha svårt att komma in på arbetsmarknaden. Jag kommer därför att här undersöka sambandet mellan etnisk identitet och invandrares arbetsmarknadsutfall. Frågan är om det finns ett pris att betala när man förkastar majoritetskulturen? Intressant är även om det är möjligt för invandrare att behålla sin etniska bakgrundskultur och samtidigt anamma majoritetskulturen i det landet där de bor och ändå klara sig på arbetsmarknaden.

Kapitlet är disponerat enligt följande. I första delen beskriver jag hur arbetsmarknadssituationen ser ut för invandrare i de flesta av Europas länder. Vi kommer att se att invandrades ställning på arbetsmarknaden är svagare än för infödda. Det finns olika förklaringar till detta, såsom diskriminering, brist på språkkunskaper, låg utbildning, segregering, bristande tillgång till de sociala nätverk där många jobb tillsätts, och så vidare. Jag fokuserar sedan på en viktig aspekt av dessa förklaringar: Påverkar integrationspolitiken individens val av identitet? Följaktligen ska jag undersöka om integrationspolitiken kan påverka arbetsmarknadsutfallet för invandrare. I följande avsnitt definieras ”etnisk identitet”, och jag studerar vad som påverkar individens val av en sådan identitet. I det fjärde avsnittet undersöks sambandet mellan etnisk identitet och invandrares arbetsmarknadsutfall i olika europeiska länder (England, Tyskland och Sverige). Det femte avsnittet beskriver olika integrationspolicies som genomförts i olika europeiska länder. Vi

kommer att se att det *inte* finns någon gemensam integrationspolitik i Europa. Jag hävdar i detta avsnitt att boendemiljön är den viktigaste länken mellan den direkta och den indirekta integrationspolicyn. En lyckad integrationspolitik måste sålunda utgå ifrån boendemiljön och inte nödvändigtvis från arbetsmarknaden. Kapitlet avslutas med att beskriva olika integrationsåtgärder genomförda i olika europeiska länder, men också i USA.

Arbetsmarknadssituationen för invandrade i Europa

I alla Europas länder har invandrare svårt att komma in på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden är i sig avgörande för hur invandrade individer integreras i sina nya hemländer. Generellt sett är invandrades ställning på arbetsmarknaden svagare än för infödda. Detta visas tydligt i Tabell 1 som redovisar invandrades relativa position på arbetsmarknaden i 11 europeiska länder.

I samtliga länder är arbetslösheten bland invandrade individer större än för den infödda befolkningen. Det finns dock stora olikheter mellan länderna. I Sverige var 2,5 fler invandrare arbetslösa jämfört med infödda. I Storbritannien var motsvarande siffra 1,67 under 2004. Med några undantag är också arbetskraftsdeltagandet och andelen sysselsatta lägre för invandrade. Danmark utmärker sig som det land där invandrades arbetskraftsdeltagande och andel sysselsatta är allra lägst i förhållande till den inhemska befolkningen. Även Sverige tillhör den grupp länder där invandrades situation på arbetsmarknaden överlag är jämförelsevis svag. Övriga länder där invandrade har särskilt svag ställning på arbetsmarknaden jämfört med infödda är Nederländerna, Belgien och i viss mån Finland.

Varför har då invandrare så svårt att komma in på arbetsmarknaden i Europa? Det finns många förklaringar, men jag skall här fokusera på hur integrationspolitik kan påverka detta utfall. I synnerhet vill jag belysa hur *kulturell integration* (det vill säga valet av etnisk identitet) och *ekonomisk integration* påverkar tillståndet på arbetsmarknaden för invandrare, och sambandet mellan de två.

TABELL 1. ARBETSMARKNADSSITUATIONEN FÖR INVANDRADE JÄMFÖRT MED INFÖDDA, I ÅLDERSGRUPPEN 16–64 ÅR, FÖR NÅGRA EUROPEISKA LÄNDER, 1995, 2000, 2003 OCH 2004

	Arbetskraftsdeltagande kvot invandrad/infödd				Arbetslöshet kvot invandrad/infödd				Sysselsatta kvot invandrad/infödd			
	1995	2000	2003	2004	1995	2000	2003	2004	1995	2000	2003	2004
Österrike	1,06	1,05	1,04	0,97	1,66	2,06	1,89	2,56	1,03	1,00	0,99	0,90
Belgien	0,87	0,88	0,85	0,91	2,87	2,68	2,66	2,39	0,73	0,79	0,75	0,82
Danmark	0,64	0,66	0,65	0,67	3,23	2,65	2,24	2,39	0,53	0,61	0,62	0,62
Finland	0,86	0,95	0,93	0,91	1,54	2,65	1,75	2,51	0,76	0,76	0,85	0,76
Frankrike	0,92	0,91	0,91	0,93	1,92	2,18	2,20	2,01	0,81	0,80	0,80	0,83
Tyskland	0,93	0,90	0,90	0,88	2,00	1,71	1,82	1,77	0,86	0,85	0,82	0,81
Irland	0,94	0,95	0,96	0,94	1,50	1,47	1,46	1,53	0,88	0,93	0,94	0,92
Nederländerna	0,76	0,77	0,81	0,78	3,60	2,79	2,79	2,25	0,62	0,73	0,76	0,74
Spanien	1,11	1,09	1,15	1,14	1,00	1,11	1,34	1,23	1,11	1,07	1,10	1,11
Sverige	0,80	0,81	0,86	0,87	2,55	2,87	2,51	2,57	0,70	0,73	0,79	0,78
Storbritannien	0,86	0,86	0,88	0,90	1,68	1,84	1,69	1,67	0,81	0,82	0,85	0,87

Källa: Bearbetad statistik från OECD (European Union Labour Force Survey, befolkning 15–64 (data från Eurostat)), utom Danmark (befolkningsregister).

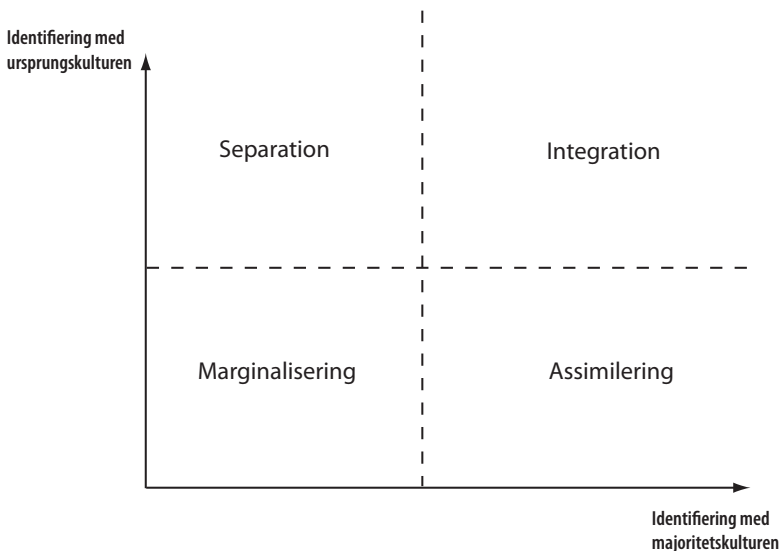
Kulturell integration: Vad påverkar etnisk identitet?

Låt oss börja med kulturell integration och fråga oss hur vi definierar etnisk identitet. Det finns en intressant litteratur inom psykologin som försöker definiera identitetsbegreppet för invandrare. Den kanadensiske professorn John W. Berry har utvecklat en *tvådimensionell struktur* för kulturell anpassning där identifikationen med majoritetskulturen respektive minoritetskulturen behandlas som separata begrepp. Detta ger en flexibel identitetsmodell där individer ges möjligheten att samtidigt identifiera sig med både majoritetskulturen och bakgrundskulturen. I denna struktur identifieras fyra olika kulturella identiteter (se Figur 1):

ASSIMILERING (A) innebär en stark samhörighet med majoritetskulturen, men en svag samhörighet med ursprungskulturen;
 INTEGRATION (I) innebär en stark förankring i både ursprungs- och majoritetskulturen;

SEPARATION (s) innebär en svag samhörighet med majoritetskulturen, men en stark förankring i ursprungskulturen;

MARGINALISERING (M) innebär en svag samhörighet med både majoritets och ursprungskulturen.



FIGUR 1. TVÅDIMENSIONELL DEFINITION AV ETNISK IDENTITET

Med hjälp av denna definition kan vi ge en mer noggrann förklaring av ”direkt” integration. För den franska modellen betyder det att invandrare måste assimileras och acceptera modell ”A” (assimilering) ovan. För den engelska modellen blir det identitet ”I” (integration) som uppmuntras. Observera att varken kulturell identitet ”S” (separation) eller ”M” (marginalisering) framhävs av en integrationspolicy.

Det finns olika faktorer som kan påverka en etnisk identitet. *Sociala normer* och *gruppträck* är två av dem. Man brukar tala om att det etableras sociala normer, det vill säga en uppsättning regler, som föreskriver hur individer bör agera för att tillhöra en given grupp eller samhälle och att dessa normer får en effekt på hur individer upplever kostnaden och nyttan av olika beslut och handlingar. Det finns studier av hur uppväxtmiljö och bostadsområde påverkar en

individens socialbidragsberoende, arbetslöshet och utbildningsval men också etnisk identitet. I synnerhet i miljöer där utanförskapet länge präglat människors vardag kan sociala normer utvecklas som går så långt som att säga att den som agerar målinriktat för att stärka sina livschanser sviker gruppens ideal. I USA har uppmärksammats att vissa svarta elever i utsatta områden väljer att anamma en *oppositionell identitet*, vilket innebär att de förkastar beteenden de upplever vara uttryck för den vita kulturen och dess sociala normer. Att vara duktig i skolan blir synonymt med att "låtsas vara vit" (*acting white*). Därmed skapas ett gruppträck som innebär att unga begåvningar med stark potential i skolan håller tillbaka sina prestationer. Detta beteende stämmer överens med kulturell identitet "S" (separation) som innebär en svag samhörighet med majoritetskulturen men en stark förankring i ursprungskulturen.

Föräldrar är centrala i att utveckla sina barns identitet genom att fostra, utbilda och överföra kunskaper, normer och värderingar. Beslutet att flytta till ett annat land och en annan kulturell miljö är ett drastiskt sätt att påverka sina barns uppväxt och framtid. I den nya miljön ändras förutsättningarna och drivkrafterna för föräldrars vilja och möjligheter att överföra kunskaper, normer och värderingar som främjar barnens framgång på arbetsmarknaden i det nya hemlandet. Språk, religion, normer, värderingar och beteendekoder är ju i olika grad lands- eller regionspecifika och i vissa fall till och med kvartersspecifika. Detta etniska, kulturella och/eller sociala kapital är en del av individens identitet. Det betyder att *boendesegregation* påverkar den etniska identiteten. Det är väl dokumenterat att det i de flesta europeiska länder finns en tydlig etnisk segregering med hög arbetslöshet och utbrett bidragsberoende i områden dominerade av invandrare och minoriteter. Isoleringen gör att man inte skaffar sig tillräckliga kunskaper i språket i landet där man bor på det sätt som man skulle göra om boendet var mer integrerat. Dessutom diskrimineras de som bor i invandratäta områden och de har få kontakter med arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden. Diskriminering, boendesegregation eller andra inträdesbarriärer på arbetsmarknaden kan därmed få långsiktiga konsekvenser. Genom social normbildning, individens identitetsutveckling och familjers kulturöverföring kan förväntning-

ar om dåliga arbetsmarknadsutsikter, vare sig de är korrekta eller ej, bli självuppfyllande och självförstärkande.

Hur påverkar då dessa faktorer den etniska identiteten (definierad i Figur 1)? Låt oss undersöka hur det ser ut i några europeiska länder. I en studie från 2008 analyserar jag tillsammans med Harminder Battu vad som påverkar etnisk identitet i England. I Tabell 2 och 3 presenteras de andelar i olika invandrargrupper som har svarat på frågor om sitt förhållande till majoritetskulturen (Tabell 2) och till sin etniska bakgrundskultur (Tabell 3).

TABELL 2. PÅ MÅNGA SÄTT SER JAG MIG SJÄLV SOM BRITTISK (PROCENT)

Inställning	Karibisk	Indisk	Afrikansk-asiatisk	Pakistansk	Bangladeshisk	Kinesisk
Håller i hög grad med	20,09	13,98	25,79	22,53	14,23	10,00
Håller med	37,77	43,69	45,28	37,55	41,90	38,00
Ingen åsikt	8,30	13,40	10,69	16,21	20,55	11,00
Håller inte med	24,02	23,30	16,04	15,22	18,58	33,00
Håller inte med alls	9,83	5,63	2,20	8,50	4,74	8,00
Antal	458	515	318	506	253	100

Av dessa tabeller framgår att lite mer än 55 procent av alla grupper (förutom kineser) håller med om att de känner sig brittiska. Gruppen som identifierar sig mest med den brittiska kulturen är den afrikansk-asiatiska (71 procent. Med afrikansk-asiatisk avses de asiater som kommer från Afrika), och den som identifierar sig minst med den brittiska kulturen är den bangladeshiska (56 procent).

Tabell 3 bekräftar att det finns en stark etnisk identitet bland invandrare. Mer än 80 procent av individerna i alla grupper håller med om att de har en stark förankring i sin ursprungskultur. Medan det alltså finns ett signifikant antal invandrare som inte ser sig som brittiska, finns väldigt få som inte identifierar sig med sin ursprungskultur och -identitet. Om vi använder Berrys klassifikation (Figur 1) innebär detta att de flesta invandrare i England har kulturella identiteter som kan placeras i kategorierna ”integration” eller ”separation”.

TABELL 3. PÅ MÅNGA SÄTT SER JAG MIG SJÄLV SOM [SVARANDES ETNISKA TILLHÖRIGHET] (PROCENT)

Inställning	Karibisk	Indisk	Afrikansk-asiatisk	Pakistansk	Bangladeshisk	Kinesisk
Håller i hög grad med	49,89	39,81	43,71	44,36	49,61	53,00
Håller med	34,06	47,57	42,14	41,78	44,09	40,00
Ingen åsikt	6,50	7,18	8,80	9,70	2,75	1,00
Håller inte med	7,59	4,85	4,72	2,57	3,15	4,00
Håller inte med alls	1,95	0,58	0,63	1,58	0,39	2,00
Antal	461	515	318	505	254	100

Tabell 4 visar på en annan dimension av identitet – äktenskapet – och i synnerhet attityder gentemot blandäktenskap. Blandäktenskap anses å ena sidan vara ett mått på social assimilering. Å andra sidan ser vissa etniska och religiösa grupper blandäktenskap som ett hot som underminerar den etniska identiteten. En stor andel individer i de tre sydasiatiska grupperna menade att de i allra högsta grad motsatte sig blandäktenskap, och den pakistanska befolkningen visade sig vara mest negativ (37 procent av dem var mot blandäktenskap). En majoritet av individerna i de andra grupperna var inte emot blandäktenskap. Bland karibier, afrikanska asiater och kineser har de flesta inget emot blandäktenskap.

TABELL 4. OM EN NÄRA SLÄKTING SKULLE VILJA GIFTA SIG MED EN VIT PERSON (PROCENT)

Inställning	Karibisk	Indisk	Afrikansk-asiatisk	Pakistansk	Bangladeshisk	Kinesisk
Spelar ingen roll	82,43	51,87	66,25	38,61	49,60	84,69
Spelar liten roll	6,51	10,02	11,04	11,09	9,20	6,12
Spelar stor roll	8,24	27,89	13,56	36,83	33,20	7,14
Ingen åsikt	2,82	10,22	9,15	13,47	8,00	2,05
Antal	461	509	317	505	250	98

Oppositionell identitet innebär att en invandrare förkastar beteenden som han/hon upplever vara uttryck för den vita kulturen och dess sociala normer (se ovan). Vad är det då som bestämmer den? En person med oppositionell identitet definieras i enlighet med Tabell 5.

TABELL 5. OPPOSITIONELL IDENTITET

Variabel	Beskrivning	Snitt	Standardavvikelse
Icke-brittisk	1 om "håller inte med alls" om att jag på många sätt ser mig själv som Brittisk", 0 annars.	0,067	0,250
Etnisk	1 om "håller i hög grad med" om att jag på många sätt ser mig själv som [svarandes etniska tillhörighet], 0 annars.	0,456	0,498
Mot blandäktenskap	1 om det spelar stor roll om en nära släkting skulle vilja gifta sig med en vit person, 0 annars.	0,190	0,392
Oppositionell	1 om en person är oerhört oppositionell (det vill säga åtminstone två av "Icke-brittisk", "Etnisk" eller "Mot blandäktenskap" måste vara lika med 1), 0 annars.	0,087	0,282

Av Tabell 5 framgår att 8,7 procent av vad vi kan kalla "etniska individer" är oerhört oppositionella (det vill säga att de "inte alls håller med om att jag på många sätt ser mig själv som brittisk", de "håller i hög grad med om att de på många sätt ser sig själva som tillhöriga den egna etniska tillhörigheten", samt att de anser att "det spelar stor roll om en nära släkting skulle vilja gifta sig med en vit person").

Låt oss nu studera hur graden av oppositionell identitet varierar med de olika faktorer som presenterade ovan. Det är mer sannolikt att invandrare som utsatts för rasistiska påhopp är mer negativt inställda till den brittiska kulturen och allt som är sammankopplat med den, som till exempel blandäktenskap. Däremot stärker det inte tillhörigheten till den egna gruppen. Det finns ett positivt samband mellan arrangerade äktenskap och oppositionell identitet. Att vara gift med någon från en annan kultur är ett tecken på att man accepterar den

vita normen och att man ser sig själv som brittisk; något som alltså är mindre populärt bland personer som ingått arrangerade äktenskap.

Goda språkkunskaper är avgörande vid valet av identitet. I synnerhet visar de som talar flytande engelska en mindre oppositionell identitet. Språkbehärskning hjälper individer att ta till sig majoritetsnormens värderingar. Det är mindre sannolikt att den som är född i Storbritannien utvecklar en oppositionell identitet. Ju längre en individ vistats i Storbritannien desto lägre sannolikhet att han/hon förkastar den brittiska kulturen.

Slutligen har *boendesegregation* en avgörande roll vad gäller etnisk identitet. De som bor i invandrartäta områden (definierat som att mer än en tredjedel av den lokala befolkningen i området hör till samma etniska grupp) har nämligen en högre sannolikhet att vara oppositionella. De känner sig inte brittiska och identifierar sig starkt med sin bakgrundskultur.

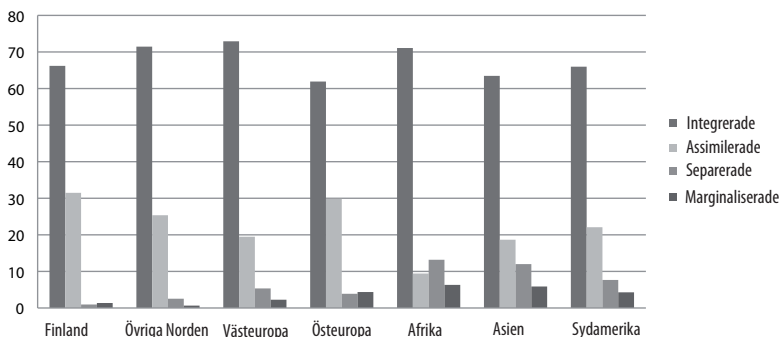
Sambandet mellan boendesegregation och etnisk identitet är en viktig aspekt av integrationspolitiken. Om en individ med utländsk bakgrund bor isolerad från personer ur majoritetskulturen är det svårt för honom/henne att integreras. Incitamenten för att lära sig språket blir låga och de "lokala" sociala normerna blir starka. Det innebär att en sådan individ med stor sannolikhet kommer att vara "separerad" (se Figur 1) och utanför arbetsmarknaden. Boendemiljön är således avgörande för att en person inte ska förkasta majoritetskulturen och en lyckad integrationspolitik måste alltså ta hänsyn till detta.

Det finns en intressant studie av Amelie Constant, Liliya Gataullina och Klaus F. Zimmermann som undersöker graden av minoritetsidentitet och tysk identitet hos utrikesfödda i Tyskland. Studien finner att utbildning som har skaffats före invandringstillfället har en negativ inverkan på hur invandrare identifierar sig med tysk kultur, medan utbildning införskaffad efter invandringstillfället inte har någon betydelse. I en liknande studie undersöks hur identiteten växer fram hos utrikesfödda i Tyskland. Precis som i England visar resultaten att ålder vid invandringstillfället har betydelse. Yngre invandrare känner en starkare samhörighet med den tyska kulturen genom att de i högre grad uppvisar en integrerad eller assimilerad identitet jämfört med äldre invandrare. Samtidigt visas att individer som skaffat

högre utbildning före invandringstillfället snarare har en integrerad än en assimilerad identitet (se Figur 1). Utbildning från före invandringstillfället verkar därmed vara förknippad med en starkare vilja att bevara kopplingen till ursprungskulturen. Slutligen framgår att sannolikheten att tillhöra en viss identitetskategori är beroende av nationell bakgrund. Turkiska invandrare har till exempel den svagaste kopplingen till den tyska kulturen medan spanska invandrare har den starkaste.

I en ny studie av två svenska forskare, Lena Nekby och Magnus Rödin, analyseras frågan om etnisk identitet i Sverige. Figur 2 visar andelen assimilerade, integrerade, separerade och marginaliserade för olika nationella bakgrundsgrupper. Av Figur 2 framgår att den integrerade identiteten (I) är den vanligast förekommande i samtliga grupper. Andelen assimilerade är högst bland de med finländsk och östeuropeisk bakgrund medan andelen separerade och marginaliserade är högst i grupperna med icke-europeisk bakgrund, även om andelen marginaliserade är låg i samtliga grupper. Det visar sig också att när fördelningen mellan de fyra identitetskategorierna i respektive bakgrundsgrupp undersöks med uppdelning på infödda respektive utrikes födda är skillnaderna bara marginella. Detta tyder på att vara född i eller utanför Sverige inte har så stor betydelse för vilken identitetskategori man tillhör.

Resultaten för samtliga individer visar också att känslan av samhörighet med den svenska majoritetskulturen inte är systematiskt sammankopplad med sannolikheten att känna stark samhörighet med minoritetskulturen. Detta innebär att identifikationen med bakgrundskulturen inte skiljer sig åt mellan de som känner och de som inte känner en samhörighet med den svenska kulturen. I övrigt finns inga andra systematiska skillnader mellan olika nationella grupper. Övriga demografiska egenskaper visar inget samband med styrkan av minoritetsidentiteten. Det finns därmed ingen skillnad mellan de invandrare som är födda i Sverige och de som är födda utomlands. Vi har sett ovan, att det finns en koppling mellan vistelsetid och identitet både i England och i Tyskland. Något samband finns dock inte i Nekbys och Rödins studie. Det kan bero på att de utrikesfödda som ingår i studien har invandrat till Sverige vid en relativt tidig ålder,



FIGUR 2. FÖRDELNING AV KULTURELLA IDENTITETER I NATIONELLA BAKGRUNDSGRUPPER

Källa: Nekby och Rödin (2007)

och därmed har de en lång vistelsetid i Sverige vid tidpunkten för enkätundersökningen. Avslutningsvis finner de att en avslutad gymnasieutbildning är signifikant förknippad med en högre grad av förankring i minoritetskulturen.

Sammantaget kan man identifiera olika faktorer som påverkar etnisk identitet i olika europeiska länder. I synnerhet har vi sett att boendesegregation spelar en avgörande roll vad gäller etnisk identitet. Jag vill nu försätta med att belysa hur etnisk identitet påverkar invandrades ekonomiska integration.

Ekonomisk integration: Hur etnisk identitet påverkar arbetsmarknadsutfall i Europa?

Få studier har undersökt sambandet mellan etnisk identitet och arbetsmarknadsutfall för individer med utländsk bakgrund. Vi ska nedan analysera detta samband utifrån de få studier, beskrivna ovan, som finns på England, Tyskland och Sverige.

Hur högt är priset invandrare betalar, som väljer en oppositionell identitet? Tanken är att vita har bättre kontaktnät, vilket gör att de icke-vita som väljer att identifiera sig med majoritetskulturen och att interagera med de vita har större chans till sysselsättning jämfört med

de som förkastar majoritetskulturen till förmån för bakgrundskulturen. I min studie tillsammans med Harminder Battu från Storbritannien visas att icke-vita som starkt motsätter sig en brittisk identitet (se Tabell 1) har lägre sannolikhet att vara sysselsatta. De har faktiskt sju procentenheter lägre chans att vara sysselsatta jämfört med de som inte är oppositionella. Däremot finns det inget ”straff” på arbetsmarknaden för icke-oppositionella individer som starkt identifierar sig med sin bakgrundskultur. Det finns också en kostnad att vara emot blandat äktenskap; personer som bryr sig om i fall en nära släkting skulle vilja gifta sig med en vit person har lägre sannolikhet att vara sysselsatta.

I två studier har Klaus F. Zimmermann och hans medarbetare undersökt sambandet mellan identitetskategorierna, som de definierades i Figur 1 ovan (det vill säga integration, assimilation, separation samt marginalisering), och sannolikheten att vara sysselsatt i Tyskland. De finner inga systematiska skillnader i sysselsättning mellan assimilerade och integrerade män, men däremot mellan assimilerade och integrerade kvinnor till de sistnämndas fördel. Samtidigt visar resultaten att sannolikheten för att vara sysselsatt, oavsett kön, är signifikant lägre för separerade och marginaliserade jämfört med assimilerade. Detta kan tolkas som att en stark minoritetsidentitet inte har någon negativ effekt på chansen att vara sysselsatt givet att den kombineras med en stark majoritetsidentitet.

Likväl som att identifikationen med den tyska majoritetskulturen kan öka sannolikheten för att vara anställd kan det faktum att vara anställd öka känslan av samhörighet med den tyska kulturen. Resultat som visar att de som identifierar sig med majoritetskulturen i högre grad är sysselsatta kan helt enkelt bero på att dessa individer har haft en god historisk arbetsmarknadssituation. Detta kan för det första ha ökat sannolikheten för att identifiera sig med majoritetskulturen och för det andra ökat sannolikheten till framtida sysselsättning.

I en studie av sambandet mellan kulturell identitet och sysselsättning i Sverige, utförd av Lena Nekby och Magnus Rödin, visas att det bara finns små skillnader i sysselsättning mellan individer med en integrerad identitet och de som har en assimilerad identitet. De integrerade har tre procentenheters lägre chans att vara sysselsatta

jämfört med de assimilerade. Individer med den separerade identiteten har däremot betydligt sämre sysselsättningschanser och har 8 procentenheter lägre sannolikhet att vara sysselsatta än de assimilerade. Skillnaderna i sysselsättning mellan olika kulturella identiteter visar sig vara ett manligt fenomen. Resultaten för män är snarlika de som gäller för hela gruppen medan resultaten för kvinnor inte visar några systematiska skillnader mellan de olika kulturella identiteterna vad gäller sysselsättning. Bland män är skillnaderna små mellan den integrerade och den assimilerade identiteten, medan den separerade identiteten har betydligt lägre sysselsättningschanser (9,5 procentenheter) jämfört med den assimilerade identiteten.

Alla studier tyder på att en stark identifikation med majoritetskulturen är det som är viktigt för att lyckas på arbetsmarknaden, och att graden av identifikation med bakgrundskulturen är mindre viktig. Eftersom boendesegregation påverkar etnisk identitet finns det ett starkt samband mellan segregation och ekonomisk integration. Tillsammans med Olof Åslund och John Östh har jag visat att de flyktingar i Sverige som 1990–1991 placerades på platser med dålig närhet till jobb hade lägre sysselsättning år 1999. Det finns alltså en långsiktig effekt av att hamna i en viss typ av miljö eftersom närheten till jobb påverkar möjligheten att komma i arbete. Boendemiljön är avgörande och syftet med en integrationspolitik bör vara att undvika segregering och i stället åstadkomma ett mer blandat boende. Resultatet kan bli att fler invandrare kommer i arbete.

Integrationspolitik i Europa

Nu kommer vi till huvudfrågan: Hur gemensam är Europas integrationspolitik? Vi har sett hur en etnisk identitet bestäms (kulturell integration) och hur den påverkar invandrades arbetsmarknadsutfall (ekonomisk integration). Jag skall nu presentera de olika integrationsåtgärder som genomförts i Europa och diskutera hur boendesegregation eller etnisk identitet påverkas av dessa åtgärder.

Introduktionsprogrammen riktar sig främst till nyanlända invandrare. I Tyskland och Nederländerna kan dock även invandrare som

bott länge i landet få ta del av programmet. Det finns ländervariationer vad gäller målgruppen. I de flesta länder är vissa grupper av nyanlända invandrare undantagna rätten till introduktionsprogram. I Sverige har alla nyanlända invandrare rätt till språkundervisning. Språkutbildningen har blivit alltmer omfattande för att man skall anses nå upp till rimliga språkrav. I Tyskland och Nederländerna erbjuds 600 lektionstimmar, i Frankrike 400 timmar och i Norge 250 timmar. I Sverige finns ett riktvärde på cirka 600 timmar men utbildningen kan vid behov göras längre. I Danmark räknar man med 15 månaders heltidsstudier för att nå upp till språkraven.

Under år 2000 antog den Europeiska gemenskapen två lagar (så kallade direktiv) som ämnar förhindra att människor i Europeiska unionen blir utsatta för diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung eller på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I de två direktiven fastställs en rad principer som ger alla i EU ett gemensamt rättsligt minimiskydd mot diskriminering.

En väg att minska risken för diskriminering i arbetslivet är att använda ett anonymiserat anställningsförfarande. Genom att avidentifiera ansökningshandlingar ökar möjligheterna för att en person med utländskt namn eller bakgrund får möjlighet att komma till en intervju och därmed öka chanserna för att bli anställd. Ett försök med anonymiserade ansökningar genomförs inom den offentliga sektorn i Sverige.

Många europeiska länder försöker integrera invandrare genom att subventionera deras jobb på arbetsmarknaden. En sådan policy genomfördes i Sverige 2007 med så kallade *instegsjobb* för nyanlända invandrare. Målet med instegsjobb är att nyanlända invandrare snabbare ska få jobb och etablera sig på arbetsmarknaden genom att incitamenten stärks för arbetsgivare att anställa dem. Instegsjobben innebär att staten står för 75 procent av lönekostnaden för privata arbetsgivare och offentliga arbetsgivare som bedriver affärsverksamhet. För övriga offentliga arbetsgivare är nivån 50 procent.

Vi har sett exempel på olika åtgärder i Europa som försöker hjälpa invandrare att integreras. Men som vi konstaterat tidigare i detta kapitel så är en viktig del av integrationsprocessen att både den kul-

turella integrationen (identitet) och den ekonomiska integrationen (arbetsmarknaden) blir lyckosam – särskilt just därför att de är så intimt förknippade. Vi har tidigare sett att boendemiljön spelar en viktig roll för invandrades möjligheter att integreras i samhällslivet och att den har stort inflytande på identitetsvalet eftersom det är där man skapar sociala normer och påverkas av sina vänner (grupptricket). I segregerade områden (där de flesta invandrare bor) saknas de sociala nätverk som krävs för en effektiv matchning av invandrare och arbetsgivare. Där utvecklas också normer och värderingar som motverkar viljan till utbildning, arbete och integration. En framgångsrik integrationspolitik kräver en starkare fokus på de segregerade bostadsmiljöer som formar invandrades syn på sina livschanser. Med detta som utgångspunkt vill jag nu presentera en policy som genomförts först i England och sedan i Frankrike (men också i USA) och som tar bostadssegregationen på allvar genom att vitalisera de områden där invandrare fastnat i utanförskap.

Syftet med ett så kallat *enterprise zone*-, eller EZ-program är att revitalisera utsatta lokala områden. De har funnits sedan länge både i USA och i England. På senare tid har EZ-program även införts i Frankrike (*Zones Franches Urbaines*) och i Italien (*Area Contracts*). Vad som är gemensamt med samtliga program är tillgången till skattelättnader och andra bidrag riktade till utsatta områden.

EZ-begreppet utvecklades först i Storbritannien i början av 1980-talet. Målet var att vitalisera utsatta områden som inte kunde klara sig utan hjälp. År 1990 fanns 3 000 företag i nio stycken EZ-områden som skapade mer än 74 000 jobb. En tredjedel av jobben kom från industri-sektorn. År 1998 fanns det 32 stycken EZ-områden i England.

I Frankrike infördes denna policy för första gången den 14 november 1996. Det finns nu 44 ZFU i Frankrike. Policyn har skapat över 50 000 jobb per år under perioden 1997–2001 i programområden som berör cirka 800 000 personer. Viktigt att poängtera är att denna statstödspolitik, likt den gemensamma jordbrukspolitiken, inte strider mot EU:s lagar.

Politiken går ut på att locka företag att etablera sig i segregerade områden. Politikerna kartlägger alla utsatta områden med egenskaper som hög arbetslöshet, hög fattigdom, hög kriminalitet eller

högt antal ungdomar utan utbildning. Alla företag som etablerar sig i dessa områden slipper betala skatt (sociala avgifter) under en viss period (typiskt är fem år). Tanken med denna policy är att minska ”avståndet” (såväl fysiskt som socialt) mellan invandrare och företag och hjälpa invandrare att komma in på arbetsmarknaden. I gengäld måste företagen anställa 20–30 procent av lokalbefolkningen.

Jämfört med de tidigare nämnda åtgärder som genomförs i Europa (introduktionsprogram, åtgärder mot diskriminering samt subventioner för företagen som anställer invandrare) lyckas denna *enterprise zone-policy* påverka både kulturell och ekonomisk integration. De invandrare som får jobb lämnar inte sin bostad eftersom deras jobb finns i området. De kan dessutom vara *förebilder* för de andra invandrare som inte har jobb och för ungdomar som bor i området. Det påverkar de sociala normerna och den etniska identiteten. Det är en viktig aspekt av en integrationspolitik eftersom man har observerat att folk ofta lämnar det segregerade området så fort de får ett jobb. Det innebär att området blir allt sämre. I USA har till exempel fler och fler svarta människor fått jobb (det finns numera en stabil svart medelsklass i USA) men samtidigt har de segregerade områdena där de flesta svarta bor förvärrats vad gäller arbetslöshet och kriminalitet. Utmaningen handlar om de normer och värderingar som utvecklas i miljöer där människor länge levt i utanförskap. När generation efter generation sett sina livschanser gå förlorade minskar viljan att utbilda sig, söka arbete och stå för sin egen försörjning.

Integration av tredjelandsmedborgare som bor och arbetar i EU har under de senaste åren blivit en allt viktigare fråga. Under Europeiska rådets möte 2002 beslutades att det skulle skapas ett nätverk av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet. Vid rådets möte i juni 2003 bekräftades detta och kommissionen gavs i uppgift att utarbeta årliga rapporter om migration och integration. I sitt meddelande om invandring, integration och sysselsättning efterlyser kommissionen ett helhetsgrepp i integrationsfrågan. I november 2004 kom den första utgåvan av handboken om integrationsfrågor för beslutsfattare och de som arbetar med integrationsfrågor i praktiken (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*). Integration är en stor

fråga inom flera av EU:s politikområden. Om man lyckas integrera invandrarna på arbetsmarknaden på ett effektivt och ansvarstagande sätt skulle detta vara ett viktigt bidrag till Lissabonmålen.

Det finns således en *gemensam agenda (eller EU-direktiv) för integrationspolitiken* – en ram för integrationen av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen – men det finns *ingen gemensam integrationspolitik* i Europa.

Det finns numera en stor vilja att föra en gemensam *migrationspolitik* i Europa. Som exempel kan nämnas att alla 27 presidenter och statsministrar inom EU den 16 oktober 2008 undertecknade *den europeiska paktens för invandring och asyl* som innehåller åtaganden inom områdena laglig invandring, olaglig invandring och återvändande, gränskontroll, asyl samt partnerskap med tredjeländer och främjande av synergier mellan migration och utveckling. Däremot finns det mindre intresse av en gemensam *integrationspolitik*.

Men behöver vi egentligen en gemensam integrationspolitik i Europa? Kanske inte. Hur kan länder som Frankrike och England som har 50-års erfarenhet av utomeuropeisk invandring från de gamla kolonierna bedriva en gemensam integrationspolitik med länder som Sverige, Polen eller Italien där utomeuropeisk invandring är ett relativt nytt fenomen? Min poäng här är att även om vi inte behöver en gemensam integrationspolitik i Europa kan de sistnämnda lära sig från de förstanämndas misstag och framgångar. Vi har sett att kopplingen mellan boendesegregation, etnisk identitet och arbetsmarknadsutfall är avgörande och jag vill påstå att en policy som *enterprise zone-program* kan fungera bra även i andra länder utöver England och Frankrike, och kunde fungera som åtgärd i hela Europa.

Europeiska länder kan också dra lärdom av integrationspolitiken i USA. En politik som aldrig genomfördes i Europa och som har funnit sedan 60-talet i USA kallas *Moving to Opportunity*-program. Den syftar till att främja livschanserna för ungdomar i segregerade områden. Programmen har genomförts i stora städer som Boston, Chicago, Los Angeles och New York och innebär att familjer i områden med hög arbetslöshet och fattigdom ges en möjlighet att flytta till områden med högre förvärvs- och utbildningsnivå liksom bättre skolor och utbildning. Programmet är frivilligt och omfattar familjer som bor i

områden där över 40 procent av befolkningen definieras som fattiga. Staten står för den merkostnad som uppstår när familjen ska byta från en billigare bostad till en dyrare. De ungdomar som berörs av programmet har i högre utsträckning än sina kamrater fullföljt sin skolgång, sökt sig till högre utbildning och läst vidare på universitetet. Därmed skapas förebilder i grupper som annars är dömda att vara förlorare på arbetsmarknaden. I USA tillämpas också ett program som kallas för *Busing*. Begåvade elever från utsatta områden får i programmen stöd av sina kommuner för att kunna ta sig till skolor och utbildning som präglas av arbetslust och en positiv syn på prestationer. Projekten har visat att elevernas betyg har förbättras och de flesta har läst vidare på universitetet.

Det är viktigt att öka samarbetet mellan europeiska länder vad gäller integrationspolitik eftersom det finns en fri rörelse mellan olika europeiska länder. Det finns inte en enda europeisk identitet och det är därför svårt att enas om en gemensam integrationspolitik då etnisk identitet återspeglar varje lands historia. Vi kan dock se några åtgärder i en sådan politik som borde vara gemensamma, som till exempel *enterprise zone*-programmen. Som vi sett måste ett sådant samarbete på allvar ta hänsyn till boendemiljön och i synnerhet till sambandet mellan boendemiljön, etnisk identitet och arbetsmarknadsutfall. Invandrarna och individerna med utländsk bakgrund måste få kontaktytor med jobb och företag, annars kan problemen fortplanta sig vidare till nästa generation. Om den nya generation som växer upp ser att deras föräldrar sällan jobbar, så kommer en norm att utvecklas där arbete och utbildning inte ligger i fokus.

Källor och litteratur

Det är J.W. Berry som i sin artikel "Immigration, Acculturation and Adaptation" (*Applied Psychology: An International Review*, nr 46, 1997) har utvecklat den tvådimensionella strukturen för kulturell anpassning där identifikationen med majoritetskulturen respektive minoritetskulturen behandlas som separata begrepp.

Teorier om sociala normer och gruppträck kommer från socio-

login där de mest citerade forskarna på området är M.S. Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness" (*American Journal of Sociology*, nr 91, 1985) och J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory* (Harvard University Press, Harvard, 1990). Även inom nationalekonomin finns arbeten där sociala normer och gruppsyck har studerats. Se till exempel R. Benabou, "Workings of a City: Location, Education, and Production" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 108, 1994), och A. Lindbeck, S. Nyberg & J.W. Weibull, "Norms and Economic Incentives in the Welfare State" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 114, 1999). En bra artikel som visar hur nationalekonomer analyserar etnisk identitet är G.A. Akerlof & R.E. Kranton, "Economics of Identity" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 115, 2000).

Begreppet *oppositionell identitet* kommer från J.W. Ainsworth-Darnell & D.B. Downey, "Assessing the Oppositional Culture Explanation for Racial/Ethnic Differences in School Performance" (*American Sociological Review*, nr 63, 1998). J.U. Ogbu, *Minority Education and Caste* (Academic Press, New York, 1978) är den första som har studerat *acting white*-fenomenet. Det finns också modeller inom nationalekonomin som analyserar sådana frågor, se exempelvis D. Austen-Smith & R.D. Fryer, "An Economic Analysis of Acting White" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 120, 2005), och H. Battu, M. McDonald & Y. Zenou, "Oppositional Identities and the Labor Market" (*Journal of Population Economics*, nr 20, 2007).

Två omfattande litteraturöversikter om etnisk identitet och arbetsmarknad finner man i A. Sjögren & Y. Zenou, "Integration eller utanförskap? En teoriöversikt" (*Ekonomisk Debatt*, nr 3, 2007), som fokuserar på de teoretiska aspekterna, medan L. Nekby & M. Rödin, "Kulturell identitet och arbetsmarknaden" (*Rapport till Integrationsverket*, 2007) presenterar empiriska studier.

I kapitlet hänvisas till en empirisk studie om etnisk identitet i England och sambandet mellan identitet och sysselsättning. Studien i fråga redovisas i H. Battu & Y. Zenou, "Do Oppositional Identities Reduce Employment for Ethnic Minorities? Evidence from England" (Working paper, Stockholms Universitet, 2008).

De undersökningar av etnisk identitet i Tyskland och om sam-

bandet mellan identitet och arbetsmarknadsutfall som presenteras i kapitlet bygger på resultat redovisade i A. Constant, L. Gataullina & K.F. Zimmermann, "Gender, Ethnic Identity and Work" (IZA Discussion Paper nr 2420, 2006), och L. Zimmermann, K.F. Zimmermann & A. Constant, "Ethnic Self-Identification of First-Generation Immigrants" (*International Migration Review*, nr 41, 2007).

Den empiriska studien om etnisk identitet och sysselsättning i Sverige har utförts av L. Nekby & M. Rödin och redovisas i deras "Acculturation Identity and Labor Market Outcomes" (Working Paper, Stockholms Universitet, 2007).

Att boendemiljön kan ha långsiktiga effekter på arbetsmarknaden för invandrare i Sverige visas i Y. Zenou, O. Åslund & J. Östh, "Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?" (*Ekonomisk Debatt*, nr 6, 2006), och O. Åslund, J. Östh & Y. Zenou, "How Crucial is Distance to Jobs for Ethnic Minorities? Old Question – Improved Answer" (Working Paper, Stockholms Universitet, 2008).

Det finns också studier som bara fokuserar på integration av muslimer i Europa. För England se A. Bisin, E. Patacchini, T. Verdier & Y. Zenou, "Are Muslim Immigrants Different in terms of Cultural Integration?" (*Journal of the European Economic Association*, nr 6, 2008), och A. Manning & S. Roy, "Culture Clash or Culture Club: The Identity and Values of Immigrants in Britain" (Working Paper, London School of Economics, 2006). För Tyskland se A. Constant, L. Gataullina & K.F. Zimmermann, "Clash of Cultures: Muslims and Christians in the Ethnosizing Process" (IZA Discussion Paper nr 2350, 2006).

Exempel på översikter om integrationspolitik i Europa är J. Ekberg, "Fungerar integrationspolitiken?" (*Ekonomisk Debatt*, nr 3, 2007), och J. Ekberg, "Kan invandrare bidra till att förvekliga målen i Lissabonstrategin" i S. Gustavsson, L. Oxelheim & N. Wahl (red.) *En gränslös europeisk arbetsmarknad?*, Europaperspektiv 2006 (Santérus förlag, Stockholm, 2006).

I S. Durlauf, "Neighborhood Effects" (*Handbook of Regional and Urban Economics*, nr 4, 2004) ges en god översikt över hur viktig boendemiljön är för att klara sig på arbetsmarknaden. För en översikt om sambandet mellan segregation och arbetsmarknadsutfall, se

Y. Zenou, *Urban Labor Economics* (Cambridge University Press, Cambridge, 2009).

En bra översikt om *enterprise zone*-program i England och USA kan hittas i W. Hyman, "Empowerment Zones, Enterprise Communities, Black Business, and Unemployment" (*Journal of Urban and Contemporary Law*, no 53, 1998). J. Potter & B. Moore, "UK Enterprise Zones and the Attraction of Inward Investment" (*Urban Studies*, no 37, 2000) har skrivit en intressant studie som utvärderar de olika *enterprise zones* som finns i England. När det gäller Frankrike finns en rapport som utvärderar *zones franches urbaines*-policyn, se *Rapport 2006 de l'Observatoire des Zones Franches Urbaines* (Ministère de la ville). En ny studie av Roland Rathelot & Patrick Sillard, "Zones franches urbaines: Quels effets sur l'emploi salarié et la création d'établissements?" (Working Paper INSEE-CREST, 2008) visar att det finns en positiv effekt av denna politik på sysselsättningen. Det finns även olika utvärderingar av *enterprise zone*-program i USA, se exempelvis L. Papke, "Tax Policy and Urban Development: Evidence from the Indiana Enterprise Zone Program" (*Journal of Public Economics*, nr 54, 1994), M.G. Boarnet & W.T. Bogart, "Enterprise Zones and Employment: Evidence from New Jersey" (*Journal of Urban Economics*, nr 40, 1996), och D. Bondonio & R.T. Greenbaum, "Do Local Tax Incentives Affect Economic Growth? What Mean Impact Miss in the Analysis of Enterprise Zone Policies" (*Regional Science and Urban Economics*, nr 37, 2007).

De så kallade *Moving to Opportunity*-programmen beskrivs i H.F. Ladd & J. Ludwig, "Federal Housing Assistance, Residential Relocation, and Educational Opportunities: Evidence from Baltimore" (*American Economic Review*, nr 87, 2001), L.F. Katz, J.R. Kling & J.B. Liebman, "Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 116, 2001), E. Rosenbaum & L.E. Harris, "Residential Mobility and Opportunities: Early Impacts of the Moving to Opportunity Demonstration Program in Chicago" (*Housing Policy Debate*, nr 12, 2001), och J.R. Kling, J. Ludwig & L.F. Katz, "Neighborhood Effects on Crime for Female and Male Youth: Evidence from a Randomized Housing Voucher Experiment" (*Quarterly Journal of Economics*, nr 120, 2005).

För utvärderingar av den så kallade *busing*-policyn, se J. Guryan, "Desegregation and Black Dropout Rates" (*American Economic Review*, nr 94, 2004), och E. Cascio, N. Gordon, E. Lewis & S. Reber, "From Brown to Busing" (*Journal of Urban Economics*, nr 64, 2008).

Framväxten av politiska partier på europeisk nivå – det ofullbordade samgåendet

av Karl Magnus Johansson

Med europeiska val följer så småningom också framväxten av europeiska partier. Den utvecklingen kommer att ta stora steg framåt under de närmaste åren.

Carl Bildt (1991)

Det europeiska samarbetet mellan politiska partier har utvecklats avsevärt under senare decennier. Denna utveckling har drivits på av den fortgående europeiska integrationsprocessen och av framväxten av politiska partier på europeisk nivå – Europapartier – som nationella partier anslutit sig till.

Det här kapitlet handlar om framväxten och regleringen av politiska partier på europeisk nivå och om själva grundförutsättningarna för dessa partier och deras utveckling. Vi tar ett samlat grepp om den europeiska partifrågan och då utifrån det faktum att Europapartierna består av nationella partier, med rötter i nationell historia och politik och med sin huvudsakliga verksamhet förlagd till nationell nivå. Detta faktum försvårar det europeiska samgåendet mellan politiska partier, liksom för den delen mellan stater.

Juristernas och ekonomernas bidrag i denna volym visar på den politiska sprängkraften i en rad olika frågor och samtidigt på behovet av politiska lösningar, och som statsvetarkollegan Thomas Persson diskuterar i sitt kapitel är en föreslagen väg att gå för att stärka

unionens legitimitet en medveten politisering med utgångspunkt i motsättningarna i politiken. Här kommer de politiska partierna in i bilden. Politiska partier är instrument för kollektiv problemlösning och konflikthantering. Ett partiväsen utgör något av hörnpelare i en tänkt och faktisk europeisk politisk gemenskap. Ett europeiskt partiväsen kan ses som en kritisk punkt för en europeisk offentlighet och problemlösningsförmåga, för såväl debatt som konflikthantering i politiska frågor. Effektiva Europapartier kan bidra till unionens handlingsförmåga vilket i sin tur kan stärka unionens legitimitet bland sina medborgare. Frågan är om det europeiska partiväsendet är tillräckligt integrerat vertikalt för att svara mot de krav som en politisering ställer, huruvida Europapartierna över huvud taget har förutsättningar att disciplinera de nationella partierna.

Med statsvetaren William Riker kan vi notera att partisystemets inre maktfördelning vertikalt är ett mått på graden av federalism i ett politiskt system. Medan federalism bygger på delad suveränitet och maktindelning över nivåer krävs likväl en viss centralisering för att kunna få till stånd ett gemensamt handlande vid utövande av lagstiftande och verkställande makt. Graden av centralisering i partiväsendet varierar emellertid från en förbundsstat till en annan. Partierna på provinsnivå i Kanada är i stor utsträckning frikopplade från den federala nivån och i USA är det decentraliserade partisystemet på liknande sätt en sorts garant för delstaternas självständighet.

EU är förvisso inte en stat men har vissa statsliknande inslag som gemensam lagstiftning på olika områden. Som idé har Europapartier sin grund i visionen om ett federalt Europa, ett slags Europas förenta stater. Samtidigt är de nationella partierna i allmänhet angelägna om att behålla största möjliga handlingsfrihet och ovilliga att underordna sig övernationella partier. Därmed är det svårt att få till stånd ett europeiskt samgående av partier.

Partierna på de olika nivåerna förutsätts i huvudsak hantera politiken på sina respektive nivåer och i någon mån integrerat däremellan. Frågan är hur mycket av det senare som gäller i praktiken, hur pass integrerad eller gemensam den europeiska partipolitiken är och vilka förutsättningarna är för att åstadkomma i genuin mening integrerade Europapartier och ett integrerat europeiskt partisystem.

I detta kapitel ska vi försöka precisera vilken auktoritet, det vill säga makt och myndighet, Europapartier har att kunna fatta och genomdriva för medlemspartierna bindande beslut. Den tyske statsvetaren Oskar Niedermayer skiljer mellan samarbete och integration vad gäller intensiteten och graden av förpliktelse i partiernas interaktioner över nationsgränserna. Den centrala innebörden är att samarbete ställer lägre krav och integration skarpare krav på att de nationella partierna lyder de europeiska. Medan samarbete inte tvingar de nationella partierna att överge sin självständighet innebär integration att de i någon utsträckning överlåter till övernationella partier att fatta bindande beslut på olika områden och förbinder sig att följa dessa beslut.

Kapitlet är indelat i tre substantiella avsnitt. Det första avsnittet introducerar de politiska partierna på europeisk nivå, beskriver situationen sådan den faktiskt är beskaffad och lyfter fram särskilt viktiga utvecklingstendenser och särdrag. Det därpå följande avsnittet behandlar regleringen av Europapartier i fördrag och förordningar. Det tredje avsnittet diskuterar om och i så fall hur Europapartier kan bidra till demokratiseringen av EU. Till slut ska vi återvända till problemet såsom det ställs i denna inledning.

Politiska partier på europeisk nivå

Med politiska partier på europeisk nivå – Europapartier – avses de europeiska partiorganisationerna utanför Europaparlamentet och alltså inte de politiska grupperna i parlamentet. Partigrupperna har emellertid utgjort plattformar för framväxten av Europapartier.

Beslutet att det skulle hållas direkta val till Europaparlamentet, vilka för första gången hölls år 1979, bidrog till ett närmare samarbete inom olika partifamiljer och till tillkomsten av gemensamma europeiska organisationer. Denna utveckling liknar den som ägt rum på det nationella planet där riksorganisationer för politiska partier, som i Sverige i början av 1900-talet, bildades i samband med valreformer. Parlamentsval skapar ett omedelbart behov av externa partiorganisationer vid sidan av grupperna i parlamentet.

Tre av dagens av EU tio erkända politiska partier på europeisk nivå bildades före 1979. Först var Konfederationen för socialistiska partier i Europeiska gemenskapen (Confederation of Socialist Parties of the European Community), som bildades 1974. 1992 ändrades namnet till Europeiska socialdemokratiska partiet (ESP) (Party of European Socialists, PES). På den icke-socialistiska sidan går både Europeiska folkpartiet (European People's Party, EPP) och Europeiska liberala och demokratiska partiet (European Liberal Democrat and Reform party, ELDR), som dock först 1993 tillfogade "parti" till namnet, tillbaka till 1976. EPP består av kristdemokratiska samt konservativa partier och ELDR av liberala partier.

1993 bildades Europeiska federationen för gröna partier (European Federation of Green Parties, EFGP) och då utifrån föregångaren Europeiska gröna (European Greens). 2004 ändrades namnet till Europeiska gröna partiet (European Green Party, EGP) och medlemspartierna bedrev, för första gången, gemensam kampanj i det årets val till Europaparlamentet.

1998 tillkom Demokratiska partiet för Europas folk–Europeiska fria alliansen (Democratic Party of the Peoples of Europe–European Free Alliance, DPPE-EFA), som numera endast går under benämningen Europeiska fria alliansen (European Free Alliance, EFA). Bland medlemmarna finns regionala partier runt om i Europa.

Sålunda fanns före 2004 fem organisationer med anspråk på att vara Europapartier. Från detta år och framåt har ytterligare fem organisationer bildats och av EU erkänts som politiska partier på europeisk nivå och då med grund i den rättsliga reglering som trädde ikraft i juli 2004 och som beskrivs närmare i nästa avsnitt. Inte oväntat tillkom därmed nya Europapartier till följd av de möjligheter till finansiering från EU:s budget som ställdes i utsikt.

TABELL 1. POLITISKA PARTIER OCH PARTIGRUPPER PÅ EUROPEISK NIVÅ

PARTI	PARTIGRUPP I EUROPAPARLAMENTET
Europeiska socialdemokratiska partiet (ESP) Party of European Socialists (PES)	Socialdemokratiska gruppen Socialist Group (PES)
Europeiska folkpartiet European People's Party (EPP)	Gruppen för Europeiska folkpartiet (kristdemokrater) och Europademokrater Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats (EPP-ED)
Europeiska liberala och demokratiska partiet European Liberal Democrat and Reform party (ELDR)	Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)
Europeiska gröna partiet European Green Party (EGP)	Gruppen De gröna/Europeiska fria alliansen Group of the Greens/European Free Alliance
Europeiska fria alliansen European Free Alliance (EFA)	Gruppen De gröna/Europeiska fria alliansen Group of the Greens/European Free Alliance
Europeiska vänsterpartiet Party of the European Left (PEL)	Gruppen Europeiska enade vänstern/ Nordisk grön vänster Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL)
Europeiska demokratiska partiet European Democratic Party (EDP)	Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)
Alliansen för nationernas Europa Alliance for Europe of the Nations (AEN)	Gruppen Unionen för nationernas Europa Union for Europe of the Nations Group (UEN)
Alliansen för oberoende demokrater i Europa Alliance of Independent Democrats in Europe (AIDE)	Gruppen Självständighet/Demokrati Independence/Democracy Group (IND/DEM)
EUDemokraterna EUDemocrats (EUD)	Gruppen Självständighet/Demokrati Independence/Democracy Group (IND/DEM)

De fem nyttillkomna Europapartierna sedan 2004 är: Europeiska vänsterpartiet (Party of the European Left, PEL), som består av ett antal vänsterpartier, Europeiska demokratiska partiet (European Democratic Party, EDP), med en kärna av franska och italienska mittenpartier i medlemskretsen, Alliansen för nationernas Europa (Alliance for Europe of the Nations, AEN), bestående av nationalistiska partier, Alliansen för oberoende demokrater i Europa (Alliance of Independent Democrats in Europe, AIDE), som är EU-skeptiskt, och slutligen EUDemokraterna (EUDemocrats, EUD) med medlemspartier, däribland danska Junirörelsen och svenska Junilistan, som är EU-kritiska genom att motsätta sig centraliseringstendenser i EU men inte avvisande till EU-medlemskap som sådant.

Samtliga Europapartier är knutna till politiska grupper i Europaparlamentet, där uppemot 200 partier är företrädna, och har sin grund i olika partifamiljer, vilka utmärks av mer eller mindre gemensam ideologisk samhörighet och identitet. Traditionellt är det framför allt de tre äldsta, PES samt EPP och ELDR, som brukar åberopas som ”riktiga” Europapartier. De är mest utvecklade till sin organisation och har störst möjligheter att utöva politiskt inflytande genom att ha flest medlemspartier i regeringsställning och flest antal ledamöter i kommissionen samt ha de största grupperna i Europaparlamentet knutna till sig. EGP är inte lika välrepresenterat vare sig i nationella regeringar eller i EU-institutionerna men kan numera också räkna sig som ett politiskt parti på europeisk nivå. Det kan förvisso samtliga tio ovan nämnda organisationer göra i och med att de erkänts och blivit registrerade som sådana. De som bildats sedan 2004 verkar emellertid först och främst ha tillkommit för att få del av finansieringen från EU-budgeten. I vilket fall återstår att se i vilken utsträckning de organiserar sig och efterliknar sina äldre motsvarigheter.

Utän tvekan är EPP och PES de politiskt mest betydelsefulla av de europeiska partierna. Diskussionen i det följande gäller främst PES, EPP och, i mindre grad, ELDR. Dessa tre Europapartier har funnits längst och kännetecknas av ambitioner att just vara partier i traditionell mening, EPP kanske mest av samtliga. Inom EPP finns en självbild av att vara ett federativt parti med en stödjande och samordnande roll i förhållande till medlemspartierna. Kännetecknande

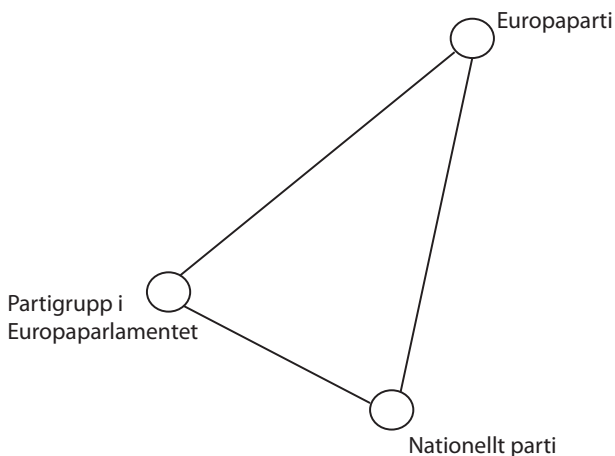
för EPP är att det vid bildandet 1976 fanns en ambition att utgöra ett parti i en europeisk federation. I och med att allt fler konservativa partier har upptagits i medlemskretsen har EPP blivit mindre federalistiskt. Genom sin breddning har EPP:s identitet och ideologi tveklöst blivit mer uttunnad.

Europapartierna har stadgar och program. För att bli medlem i ett Europaparti som EPP krävs uppslutning bakom dess stadgar och program. När svenska kristdemokraterna och moderaterna anslöt sig till EPP på 1990-talet ställde dessa partier sig bland annat bakom EPP:s strävan att göra EU till ett "Europas förenta stater". Frågan är vad en sådan bekännelse har för praktisk betydelse. Vid den allra första EPP-konferensen som medlem, i november 1995, röstade moderaterna emot förslaget om en gemensam EU-skatt. I sammanhanget har det sitt intresse att Carl Bildt, den dåvarande moderatledaren, kommenterade 1991 års principbeslut inom EPP att slå samman de konservativa och kristdemokratiska grupperna i Europaparlamentet med att "ett avgörande steg tagits på vägen mot att bilda en bred kristdemokratisk och konservativ europeisk partifederation, i vilken de olika ländernas partier kommer att vara nationella avdelningar." I princip speglar denna kommentar ett i grunden federalistiskt synsätt.

ELDR är möjligtvis större förespråkare för ett federalt Europa än vad EPP är. Sammanhållningen inom ELDR begränsas samtidigt av att såväl socialliberala som marknadsliberala partier ingår i medlemskretsen. Denna ideologiska spänning har funnits från allra första början.

Inom PES ökade sammanhållningen i takt med att enskilda partier, som brittiska Labour och danska socialdemokraterna, sedan 1980-talet blivit mer positivt inställda till EU-projektet. Inte desto mindre medför den betydande ideologiska och politiska spännvidden mellan medlemspartier som brittiska Labour och franska socialistpartiet att det i praktiken varit omöjligt att inom PES fatta för medlemspartierna, i förekommande fall i regeringsställning, bindande beslut. Exempelvis fanns inga möjligheter att tvinga de svenska socialdemokraternas att överge sin länge avvaktande hållning till den gemensamma valutan, euron. Det svenska partiet ställde sig likväl

bakom den punkt i PES valmanifest 1999 som handlade om att denna gemensamma valuta måste bli en framgång.



FIGUR 1. DET EUROPEISKA PARTIVÄSENDET

Till sin organisatoriska struktur liknar Europapartierna i flera avseenden nationella politiska partier. Det högsta beslutande organet är kongressen, som lägger fast stadgar, politiska program och valplattformar. Det finns också en särskild styrelse och en ledning, som består av ordförande, ett antal vice ordförande och generalsekreterare. De verkställande instansernas exakta benämningar och funktioner varierar mellan Europapartierna men tjänar som de huvudsakliga beslutsorganen under perioden mellan kongresserna. I det verkställande organet har även den politiska gruppen i Europaparlamentet representation genom sin ordförande.

I Europapartier är det formellt möjligt att fatta beslut med någon form av majoritet vid kongresser och i verkställande instans. 1992 infördes i PES möjligheten till beslut med kvalificerad majoritet, utan att för den skull binda ett medlemsparti, och då på de områden där denna beslutsprincip tillämpas i ministerrådet i EU. EPP tillämpade

sedan tidigare majoritetsprincipen vid beslutsfattande i olika organ. I själva verket finns även här, liksom i övriga Europapartier, en stark norm att söka kompromisser för att därmed försöka uppnå samförstånd partierna emellan.

EPP har utgjort en tydlig förebild för andra Europapartier, åtminstone vad gäller organisering av toppmöten där medlemspartiernas ledande företrädare och då även ministrar i regeringsställning kommer samman med politiker på EU-nivå. Sedan 1990-talet organiserar även PES och ELDR sådana toppmöten regelbundet inför Europeiska rådets möten. Utöver ledningen för Europapartiet samt enskilda ministrar, i förekommande fall även premiärministrar, deltar som regel också ordföranden i parlamentsgruppen liksom ledande företrädare för kommissionen och Europaparlamentet på dessa toppmöten inom Europapartierna.

Närvaron på EPP-toppmötena är som regel hög. Vid mötet i juni 2008 deltog tolv av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet (däribland den svenske statsministern Fredrik Reinfeldt). Vid sidan av ledningen för EPP var även ordföranden för kommissionen respektive Europaparlamentet på plats. PES har i varje fall tidigare haft svårare att få regeringscheferna att sluta upp. Vid partiledarmötet i PES i juni 2008 deltog emellertid åtta premiärministrar och vice premiärministrar och ett stort antal andra partiföreträdare, inklusive ministrar, samt kommissionärer (som Margot Wallström) med flera. Även ELDR höll ett möte för partiledare, premiärministrar, ministrar, kommissionärer med flera. Vid denna tidpunkt var fem av regeringscheferna i Europeiska rådet knutna till ELDR.

Det förekommer också möten mellan ministrar för informell diskussion och eventuell samordning av politiken, exempelvis mellan de utrikesministrar (däribland Carl Bildt) som företräder olika EPP-partier i regeringarna. Både EPP och PES har tagit initiativ till att föra samman ministrar inför möten i ministerrådet i EU. Sammankomster som dessa erbjuder möjligheter att diskutera aktuella frågor och, i nästa steg, att försöka lösa gemensamma problem. Några regelrätta förhandlingar är det dock inte fråga om. Förhandlingspositioner utarbetas först och främst inom regeringskanslierna nationellt. Det är i praktiken ogörligt för ett Europaparti att tvinga en minister att följa

en viss handlingslinje när han eller hon ska fatta beslut i ministerrådet. Det berättas om en minister från ett medlemsparti som på förmötena i PES brukar säga ”ja, kamrat, jag håller med om denna ståndpunkt”, för att sedan rösta på motsatt vis i ministerrådet.

Spelar då Europapartierna någon politisk roll? Klart är att de fyller en politiskt samordnande funktion och även bidrar till informations- och erfarenhetsutbyte. De är aktörer i EU:s politiska system och utgör några av drivkrafterna bakom den fortgående europeiska integrationen. De bidrar till processens inneboende dynamik. Europapartierna står i förbindelse med EU:s institutioner, särskilt Europaparlamentet och dess partigrupper, och i förekommande fall med intresseorganisationer. Genom Europapartierna diskuteras rekryteringar till viktiga poster i EU-institutioner såsom kommissionen och parlamentet, samt utformas program för partigruppen i Europaparlamentet liksom valplattformar och politik. I olika arbetsgrupper inom Europapartierna – ibland med ledande företrädare för medlemspartier som ordförande – diskuteras och utarbetas gemensam politik på skilda områden. Det finns ett visst tryck att åstadkomma resultat och samförstånd. Vid sidan av det formella beslutsfattandet kan enskilda överenskommelser och överläggningar, exempelvis i en arbetsgrupp, bli normbildande för medlemspartierna och på så vis få sin betydelse på det nationella planet. Det kan gälla allt från synen på politik på ett visst område, exempelvis arbetsmarknaden, till sätt att bedriva politiska kampanjer.

PES, EPP och ELDR hade särskilda grupper under arbetet med att utarbeta ett utkast till konstitution eller författningsfördrag i det så kallade framtidskonventet i EU 2002–2003. Dessa Europapartier har aktivt försökt påverka olika fördragsförhandlingar genom åren. I min egen forskning har jag kunnat visa att EPP och PES utövat ett konkret inflytande på olika fördrag. Ett exempel är den samordning som ägde rum inom PES för att få till stånd en särskild avdelning om sysselsättningspolitik i Amsterdamfördraget. Här fanns ett tydligt partipolitiskt mönster. Svenska socialdemokrater var starkt engagerade. Ett annat exempel på sådan aktivitet och påverkan är den betydande överensstämmelsen mellan EPP:s ståndpunkter och Maastrichtfördraget, bland annat i fråga om den ekonomiska och

monetära unionen. Båda exemplen visar att Europapartier har förutsättningar att spela roll när de har förmåga att mobilisera "sina" regeringar och har en god sammanhållning. Vidare krävs att de har ett numerärt övertag i kretsen av stats- och regeringschefer i Europeiska rådet och att frågorna befinner sig utmed vänsterhögerdimensionen i politiken. Detta är emellertid krävande villkor som långt ifrån alltid är uppfyllda. Många frågor rör andra konfliktlinjer där de politiska allianserna i stället är sakfrågespecifika och överskrider den politiska blockgränsen. Europapartierna lider ofta av brist på intern sammanhållning, bland annat till följd av ideologiska och politiska motsättningar. Sammanhållningen verkar för övrigt ha minskat till följd av successiva utvidgningar av EU och av Europapartierna själva.

Medlemspartier har intresse av att övervaka vad Europapartierna har för sig. De mäktigaste medlemspartierna har särskilt goda möjligheter att utöva kontroll, exempelvis genom att göra anspråk på nyckelposten som generalsekreterare. Sedan början av 1980-talet har samtliga fyra generalsekreterare i EPP hämtats från först tyska CDU och därefter, sedan mitten av 1990-talet, från spanska Partido Popular (och nu med en tysk som biträdande generalsekreterare). Särskilt för ett parti vid regeringsmakten kan det vara angeläget att försöka styra Europapartiet i en viss riktning, antingen genom att påverka olika ställningstaganden och beslut eller att förhindra ett visst beslut helt och hållet.

Europapartiernas sekretariat har bland annat till uppgift att samordna arbetet i de olika interna organen och i partiet i sin helhet, i förhållande till medlemspartierna samt EU-institutionerna. Dessa sekretariat har varit begränsade till sina resurser, såsom personal. Europapartiernas ledningar och styrelser har inte heller befogenheter som motsvarar förhållandena i nationella politiska partier. Oavsett formella beslutsordningar har i själva verket inte något politiskt parti på europeisk nivå auktoritet nog att fatta för medlemspartierna bindande beslut, vare sig dessa partier befinner sig i regeringsställning eller i opposition. Partierna vill förbehålla sig rätten att själva utforma sin politik, inklusive sin Europapolitik. Europapartierna har små möjligheter att rikta sanktioner mot ett motsträvigt medlemsparti. Emellertid kan ett medlemsparti uteslutas, vilket exempelvis

skedde då EPP 1993 utslöt det dåvarande portugisiska medlemspartiet efter att det bedrivit kampanj mot Maastrichtfördraget. På mer indirekt väg kan ett medlemspartis företrädare antingen belönas eller bestraffas då viktiga poster, såsom utskottsordförande, ska utses i Europaparlamentet. Inte desto mindre har Europapartierna begränsad auktoritet och är inte hierarkiska i den meningen att de kan kommendera de nationella medlemspartierna att ställa sig bakom och följa politiska beslut. Som vi ska se i nästa avsnitt har samtidigt Europapartiernas ställning i unionen blivit klarare genom att de varit föremål för bestämmelser om reglering och finansiering.

Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå

I den mån politiska partier på europeisk nivå är aktörer i unionen och inte bara arenor för de nationella partierna och politikerna ter det sig naturligt att reglera Europapartierna och att tydliggöra deras författningsmässiga ställning. Efter att tidigare ha haft en oklar ställning i unionen har de under 2000-talet fått en tydligare och starkare rättslig grund. En överenskommelse har kunnat komma till stånd trots motstånd från vissa medlemsländer och trots de olika nationella erfarenheterna vad gäller reglering av partier. Sådana skiftande erfarenheter och nationella variationer har gjort frågan om en reglering av Europapartier känslig och komplicerad.

Förslaget om politiska partier på europeisk nivå fick gehör vid fördragsöversynen i början av 1990-talet. Vid toppmötet i Maastricht i december 1991 kom stats- och regeringscheferna överens om att låta en särskild artikel i det nya fördraget beröra partier. Denna artikel (138a) lyder som följer: ”Politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja.” Som inspirationskälla tjänade motsvarande partiartikel i den tyska grundlagen, som anger att politiska partier ska delta i formandet av människors politiska vilja. Skrivningen om politiska partier i det nya europeiska fördraget hade sin symboliska betydelse.

delse. Samtidigt var partiartikeln av principiell och inte av operativ natur och ställde inte någon finansiering ur gemenskapens budget i utsikt.

Trots vissa ansträngningar att konkretisera i partiartikeln kom ingen ändring till stånd i Amsterdamfördraget (utöver att artikeln ändrade beteckning till 191). Till skillnad från denna regeringskonferens, om en översyn och revidering av fördragen, ledde förnyade ansträngningar till en ändring av partiartikeln i Nicefördraget (artikel 191). En betydelsefull förändring avsåg beslutsförfarandet. I enlighet med medbeslutandeprocéduren krävdes inte enhällighet i rådet utan beslut skulle kunna tas med kvalificerad majoritet samtidigt som Europaparlamentet blev medbeslutande. Rådet fick i uppdrag att ”fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering.” Till det nya stycket i fördraget kopplades en förklaring (nr 11) som markerar att de nya bestämmelserna inte innebär någon överföring av behörighet från medlemsstaterna till Europeiska gemenskapen och inte heller ”påverkar tillämpningen av relevanta nationella konstitutionella bestämmelser.” Finansieringen av politiska partier på europeisk nivå genom gemenskapens budget ”får inte utnyttjas för att direkt eller indirekt finansiera politiska partier på nationell nivå.” Vidare ska bestämmelserna om finansiering gälla ”på samma grundval för alla politiska krafter som är företrädare i Europaparlamentet.” Av särskilt stor betydelse, åtminstone ur Europapartiernas synvinkel, var utfästelsen om finansiering.

Bakom förändringen och de nya initiativen fanns liksom tidigare förkämpar i framför allt Europapartier samt partigrupper i Europaparlamentet. Från dessa håll kom i själva verket de ursprungliga initiativen till de förslag som kommissionen utarbetade i enlighet med dess formella initiativrätt.

Utan att invänta att det nya fördraget trätt ikraft presenterade kommissionen i februari 2001 ett förslag om en europeisk partistadga. Detta var något som föreslagits av bland andra Europapartierna själva. En bakgrund till detta initiativ var att Europeiska revisionsrätten anmärkte på den bristfälliga genomskinligheten i fråga om hur medel ur EU-budgeten via Europaparlamentet och politiska grupper där användes för att stödja Europapartierna. Det handlade

bland annat om upplåtande av lokaler och personalresurser genom Europaparlamentet. Anmärkningarna togs till intäkt för att kräva ett regelverk och inte minst direkt finansiering av Europapartierna ur gemenskapens budget. På så vis skulle Europapartierna frigöra sig och bli mer oberoende, åtminstone ekonomiskt men kanske även politiskt, i förhållande till de politiska grupperna i Europaparlamentet. Resursberoendet gentemot parlamentsgruppen och även gentemot medlemspartierna har gjort Europapartierna sårbara genom den beroendeställning de hamnat i. Ett nationellt parti kan, vilket förekommit, hota med att helt eller delvis dra in sin medlemsavgift för att försöka påverka Europapartiet i en viss riktning.

Förslaget om en europeisk partistadga var föremål för diskussion och förhandlingar i rådet. För att nå fram till ett beslut krävdes enhällighet mellan samtliga medlemsländers regeringar. Mot slutet av år 2001 kunde man konstatera att det inte fanns förutsättningar för att uppnå enhällighet. Förhandlingarna bröt samman och körde framför allt fast på frågan från hur många länder ett Europaparti måste ha medlemmar. En annan stötesten var huruvida och till vilken omfattning donationer utifrån ska vara tillåtna. Här varierar också de nationella traditionerna och regelverken. En annan knäckfråga gällde om och i så fall hur det ska prövas om ett visst parti respekterar demokratiska principer och grundläggande rättigheter. Ett nationellt parti med omtvistad demokratisk natur var FPÖ som sedan februari 2000 ingick i koalitionsregeringen i Österrike, och därmed hade inflytande över beslut i EU.

Frågan om en särskild europeisk partistadga visade sig vara kontroversiell bland medlemsstaternas regeringar och parlament. I den svenska riksdagen fanns principiella invändningar, bland annat med hänvisning till den oklara rättsliga grunden för att över huvud taget fatta beslut i denna fråga. Från svenskt håll har det vidare funnits invändningar mot att införa en särskild procedur i EU för att granska om ett politiskt parti är demokratiskt, något som ter sig främmande från svenska utgångspunkter. I Sverige är partierna förhållandevis oreglerade och i svensk politisk tradition betraktas partierna snarast som ett utflöde av samhället och inte som något som staten ska värdera, så som kan ske i Tyskland där författningsdomstolen kan pröva

om ett politiskt parti efterlever demokratiska principer i grundlagen. Vi har sålunda att göra med skilda synsätt på politiska partier, vilket återspeglar olika nationella traditioner och erfarenheter.

Bland den svenska riksdagens ledamöter finns de som uppenbarligen betraktar Europapartier som ett tydligt tecken på en federativ utveckling – på att EU är på väg mot ett slags Europas förenta stater. Det tycks dessutom ha funnits en oro för att nationella partiers handlingsfrihet kan komma att minska, både vad gäller utformningen av politiken mer allmänt och vid nomineringar av kandidater i framtida val till Europaparlamentet. Det är särskilt företrädare för vänsterpartiet och miljöpartiet som har framfört invändningar. Det har vidare förekommit avvikande meningar i denna fråga mellan ledande moderater. Invändningarna till trots har det funnits majoritet i riksdagens EU-nämnd för att regeringen skulle kunna ställa sig bakom ett beslut i EU om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. Det gjorde den dåvarande socialdemokratiska regeringen utan att på något vis vara drivande utan snarare avvaktande.

Sedan Nicefördraget trätt ikraft fanns en tydlig rättslig grund för ett beslut och då med utgångspunkt i skrivningen i det nya fördraget att rådet ska ”fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering.” Mot denna bakgrund presenterade kommissionen ett nytt förslag i februari 2003. Efter förhandlingar och vissa ändringar i det ursprungliga förslaget ställde sig en majoritet i både rådet och Europaparlamentet bakom det nya regelverket. I och med detta regelverk kan politiska partier på europeisk nivå finansieras genom EU:s allmänna budget. Det är uteslutande politiska partier på europeisk nivå som får lämna in ansökan om finansiering. Detta framgår av reglerna för finansiering av politiska partier på europeisk nivå.

Reglerna för politiska partier på europeisk nivå och reglerna för finansiering av sådana partier slås fast i en särskild rättsakt och förordning – Europaparlamentets och rådets förordning (av den 4 november 2003) om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. I enlighet med denna förordning måste ett antal krav vara uppfyllda för att betraktas som ett politiskt parti på europeisk nivå. Ett av dessa krav är att partiet i fråga är en juridisk

person i den medlemsstat där partiet har sitt säte. Ett annat krav är att partiet måste företrädas av ledamöter i Europaparlamentet (eller de nationella eller regionala parlamenten) i minst en fjärdedel av medlemsstaterna (eller i minst en fjärdedel av medlemsstaterna ha fått minst tre procent av rösterna i var och en av dessa medlemsstater i de senaste valen till Europaparlamentet). Dessutom måste partiet i sitt politiska program och i sin verksamhet följa de principer på vilka EU vilar, däribland rättsstatsprincipen samt frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. (Däremot krävs inte att det måste ha en EU-positiv grundsyn.) Slutligen måste partiet ha deltagit eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet. Det är Europaparlamentet som kontrollerar att partierna fortsätter att uppfylla dessa kriterier. Om något kriterium inte längre är uppfyllt förlorar partiet sin ställning som politiskt parti på europeisk nivå och kan därmed inte längre finansieras med stöd i förordningen. Enligt förordningen får EU-budgeten inte användas för att finansiera andra politiska partier, särskilt inte nationella politiska partier, som omfattas av nationella bestämmelser.

Kraven och proceduren för att erkänna ett politiskt parti på europeisk nivå och finansiera detsamma ur EU-budgeten är och förblir känsliga. Denna del av regleringen föranledde olika politiska krafter som då inte var knutna till något Europaparti, däribland danska Juni-rörelsen, att tillsammans med ett antal EU-parlamentariker vända sig till EG-domstolen med en begäran om prövning av huruvida regleringen strider mot EU:s grundfördrag i fråga om diskriminering. Det hindrade inte dessa krafter, jämte andra, att ta tillfället i akt att bilda nya Europapartier för att få del av anslagen från EU-budgeten. Efter att det nya regelverket trätt ikraft, i juli 2004 efter valen till Europaparlamentet föregående månad, ansökte tio partier om att bli registrerade som politiskt parti på europeisk nivå. Som framgår i föregående avsnitt var fem av dessa tio nybildade och då utifrån politiska grupper i Europaparlamentet. Så bidrog finansieringen till tillkomsten av nya Europapartier. Inför hotet av konkurrens från "extremistiska" partier, vilka kan få en plattform och växa sig starka i Europaparlamentet, har det inskräpts att för att bli erkänt

som parti och få del av offentliga bidrag på EU-nivå måste partiet i fråga respektera de mänskliga rättigheterna och friheterna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Politiska partier tas upp i rättighetsstadgan och i Lissabonfördraget, som när detta skrivs ännu inte ratificerats i samtliga medlemsstater. Artikeln (10:4) om politiska partier i Lissabonfördraget lyder som följer: ”De politiska partierna på europeisk nivå ska bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja.” Värt att notera är borttagandet av den tidigare lydelsen att politiska partier på europeisk nivå ”är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen.” I övrigt rör det sig om mindre språkliga justeringar. Redan i det så kallade framtidskonventet, som under 2002–2003 utarbetade ett utkast till konstitution eller författningsfördrag, beslöts att plocka bort skrivningen att politiska partier på europeisk nivå ”är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen.” Det skedde då konventets presidium i början av april 2003 presenterade artiklarna om ”unionens demokratiska liv”.

Den uppkomna situationen med nyttillkomna Europapartier föranledde krav på att höja budgetanslaget utöver att ändra vissa finansiella bestämmelser. I mars 2006 ställde sig en majoritet i Europaparlamentet bakom en resolution om ett nytt regelverk för politiska partier på europeisk nivå. Året därpå, i juni 2007, föreslog Europeiska kommissionen så ändringar av den gällande förordningen om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. Bland annat föreslogs att politiska stiftelser som är knutna till ett Europaparti ska kunna ansöka om finansiering via det partiet. Stiftelsen i fråga ska alltså vara knuten till ett politiskt parti på europeisk nivå och bedriva stödjande och kompletterande verksamhet i förhållande till detta parti. I praktiken innebär detta tillskott att Europapartierna får extra resurser för sina olika verksamheter. En andra väsentlig förändring i regelverket är att det nu blir tillåtet för Europapartierna att bedriva kampanjer i valen till Europaparlamentet, förutsatt att de inte direkt eller indirekt finansierar nationella partier eller deras kandidater. Den nya rättsakten antogs i december 2007 av rådet och Europaparlamentet.

I Sverige resulterade det nya initiativet i en splittring i den borger-

liga alliansregeringen hösten 2007. På regeringsnivå hade moderaterna principiella invändningar och motsatte sig till en början förslaget medan folkpartiet tyckte att det var ett bra förslag. Beslutssituationen i EU var sådan att ett principbeslut redan tagits och att det nu skulle tas ett konsekvensbeslut. Möjligheterna att rösta ned förslaget var därför begränsade. Eftersom det fanns en majoritet för detta förslag i rådet och beslutet skulle fattas med kvalificerad majoritet anslöt sig den svenska regeringen till förslaget. Därmed ställde sig Sverige återigen bakom regleringen för och finansieringen av politiska partier på europeisk nivå.

Europapartierna har fått en allt fastare förankring i såväl den formella som den faktiska eller ”levande” europeiska författningen. Med det senaste regelverket på plats ändrades förutsättningarna för den europeiska partifrågan. I och med att Europapartier fått mer resurser och vunnit ytterligare erkännande kan de med större kraft än tidigare hävda sin auktoritet, i förhållande till medlemspartier och som aktörer i EU:s politiska system.

Demokratiargument för politiska partier på europeisk nivå

Politiska partier på europeisk nivå förs fram som en väg att gå för att demokratisera unionen, ibland rent av som en nödvändig förutsättning för att EU ska kunna bli ett demokratiskt politiskt system. Demokratiargument för politiska partier på europeisk nivå gör sig gällande i det nya fördraget, Lissabonfördraget, där partiartikeln (se ovan) ingår i den avdelning som gäller bestämmelser om demokratiska principer. I samma avdelning där partiartikeln finns slås det fast (i artikel 10:1) att ”Unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati.” Detta återspeglar den förhärskande föreställningen att politiska partier är centrala och nödvändiga i en representativ demokrati. Det är förvisso svårt att föreställa sig en representativ demokrati utan politiska partier. Vi berör här de traditionella funktionerna hos politiska partier att utgöra en länk, eller kanal, mellan medborgarna å ena sidan och de politiska beslutsfattarna å den andra

samt att nominera företrädare till beslutande politiska församlingar och rekrytera politiker.

Demokratiargument brukar användas av förespråkare för Europapartier och av deras egna företrädare. Så välkomnades 2007 års ovan nämnda överenskommelse, som medger finansiering till europeiska politiska stiftelser knutna till ett politiskt parti på europeisk nivå och att Europapartierna får bedriva kampanjer i valen till Europaparlamentet. I en kommentar hävdade EPP:s ordförande, Wilfried Martens, att den nya regleringen är en vändpunkt för demokratiseringen av unionen och att Europapartier till slut ges en roll i centrum och inte i utkanten av den europeiska politiska processen. Att Europapartier bedriver europeiska valkampanjer medger en konkurrens mellan program och ideologi på europeisk nivå och stärker samtidigt Europadebatten på nationell nivå, enligt Martens, som lade till att EPP ska stå i förgrunden i denna ”nya era” i europeisk politik.

Ett motiv för europeiska politiska stiftelser, vilka har tyska motsvarigheter som främsta förebild, är att de ska bidra till den politiska diskussionen och involvera civilsamhället i dessa diskussioner. Detta är för övrigt ett led i kommissionens arbete med att försöka stärka förtroendet för unionen bland dess medborgare. Tanken är att Europapartier med stöd av stiftelserna och då företrädesvis i samband med val till Europaparlamentet ska skapa debatt och föra in en transnationell och europeisk dimension i nationell politisk debatt. Tillsammans ska de bedriva transnationella kampanjer och opinionsbildning och då exempelvis i gränsöverskridande frågor som migration och miljö. En allmän strävan därutöver är att försöka få fler att rösta i valen till Europaparlamentet.

Europapartier kan sätta fokus på den allt mer betydelsefulla europeiska dimensionen i politiken, något politiker nationellt i allmänhet inte har något större intresse att göra. Dessa politiker hämtar stöd i den nationella väljarkåren och inte i en gemensam europeisk väljarkår. Sedan tidigare utarbetas valplattformar inom Europapartierna. Hittills har emellertid Europapartier spelat en närmast obefintlig roll i valen till Europaparlamentet i medlemsländerna och i allt väsentligt har dessa val haft en nationell prägel. Partierna anstränger sig som regel inte för att nationellt knyta an till de manifest och program som

de själva har varit med om att utforma inom ramen för Europapartiet. Följaktligen har väljarna bristande kännedom om och svag identifikation med Europapartier.

Ett återkommande förslag som inte har varit möjligt att förverkliga är att det ska finnas transnationella inslag på listorna i valen till Europaparlamentet, exempelvis genom att ett antal kandidater företräder ett Europaparti. Det skulle också kunna bidra till att föra in en transnationell dimension i valrörelserna och debatten på nationell nivå. Det är emellertid de nationella partierna som har hand om nomineringen av kandidater – en av partiets funktioner – även inför valen till Europaparlamentet. Det ter sig osannolikt att partierna på nationell nivå skulle avhända sig denna uppgift. Det återstår att se i vilken utsträckning Europapartierna kommer att medverka i debatter och kampanjer på nationell nivå i framtida val till Europaparlamentet. Åtminstone i vissa länder, som Storbritannien och förmodligen även i Sverige, lär de nationella partierna motverka att Europapartier griper in i den politiska debatten. Det gäller särskilt i de fall då det föreligger betydande åsiktsskillnader mellan Europapartiet och vederbörande nationella parti.

Europapartierna är inte organiserade på nationell nivå annat än indirekt genom sina medlemspartier. Ett Europaparti kan dock även företrädas på nationell nivå av enskilda medborgare i form av individuella medlemmar. EPP och ELDR står öppna för individuella medlemmar. PES (liksom EGP) har indirekt individuella medlemmar genom dem som är medlemmar i nationella partier. I varje fall inom PES har det diskuterats hur enskilda föreningar eller avdelningar inom ett medlemsparti skulle kunna knytas till detta Europaparti. Efter att PES/ESP öppnat för möjligheten att bli ”ESP-aktivist” i medlemslandet bildades inom Stockholms Arbetarekommun en förening med ambition att arbeta tillsammans med ESP-föreningar i andra länder och att föra upp EU-frågorna på dagordningen och in i debatten. Stockholmsgruppen, ESP-Stockholm, höll sitt första möte i början av 2006. Ett ämne för gruppen har varit den även i EU omdiskuterade Vaxholmskonflikten och frågan om den svenska modellen med kollektivavtal står sig i förhållande till gemenskapsrätten (se vidare i Thomas Perssons och i Susanne S:t Clair Renards kapitel i

denna volym). Ett initiativ som detta kan bidra till att stärka banden mellan Europapartiet och medlemmarna i det nationella medlemspartiet.

Återkopplingen är som regel svag mellan vad partiernas företrädare företar sig inom de politiska partierna på europeisk nivå, och vad dessa står för, och debatten inom respektive nationellt parti och den vidare nationella debatten. I allmänhet är det en tämligen snäv krets av personer inom partierna, däribland partiledarna, som medverkar i det europeiska partisamarbetet. De deltar i aktiviteter och beslutsprocesser som partimedlemmarna och även det stora flertalet av partiernas aktiva har begränsad information om och små möjligheter att påverka. Denna klyfta ter sig problematisk i den mån politisk samordning samt utformning av politik och program faktiskt äger rum genom Europapartierna.

Ett synliggörande av de ideologiska och partipolitiska motsättningarna på europeisk nivå skulle kunna bidra till att öka intresset och stödet för EU bland unionsmedborgarna. Det hävdar i varje fall den brittiske statsvetaren Simon Hix, som har föreslagit vad han kallar "begränsad demokratisk politik" i unionen (se även Thomas Perssons kapitel i denna volym). Ett centralt inslag här är ett större genomslag för de politiska majoritetsförhållandena och inte minst en starkare koppling till maktbalansen i Europaparlamentet i unionens politik. I en sådan förstärkt partipolitiserings av unionen, företrädesvis utmed vänsterhögerdimensionen, har Europapartierna en central roll och då bland annat genom det växande behovet av politisk samordning. Hix tillhör dem som föreslår att kommissionens ordförande i framtiden ska bli en person som valts i konkurrens mellan kandidater framförda av Europapartier. En sådan lösning skulle innebära en tydlig partipolitiserings och göra Europapartierna synligare.

Enligt nu gällande fördrag ska parlamentet godkänna den kandidat som stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet föreslår som ordförande för kommissionen. I Lissabonfördraget föreslås därutöver att Europeiska rådet (med kvalificerad majoritet) ska föreslå Europaparlamentet en kandidat till befattningen som kommissionens ordförande med "hänsyn till valen till Europaparlamentet och efter lämpligt samråd" (Artikel 17:7, Avdelning III). Kommissionen ska

i sin tur ”kollektivt vara ansvarig inför Europaparlamentet” (Artikel 17:8, Avdelning III). Att på så vis fördragsfästa att utnämningen av ordföranden för Europeiska kommissionen ska knytas till utfallet av valen till Europaparlamentet stärker partipolitiseringen och tendenserna till parlamentarism i EU. Samtidigt skulle detta innebära en fördragsmässig anpassning till rådande praxis såtillvida att det politiska styrkeförhållandet sedan tidigare har sin betydelse för vem som utses till kommissionsordförande. Den nu sittande ordföranden utsågs på partipolitiska grunder. Trots sin karaktär av byråkrati och expertorgan kan kommissionen inte betraktas som partipolitiskt oberoende. Kollegiet av kommissionärer är partipolitiskt sammansatt och kommissionärerna medverkar i olika arrangemang inom Europapartierna.

Europaparlamentet har kontrollmakt gentemot kommissionen, unionens verkställande organ, och har fått utökad lagstiftningsmakt. Steg för steg har Europaparlamentet blivit allt mäktigare. Denna institutionella förändring har i sin tur drivit på samarbetet inom partigrupperna. Europaparlamentets ställning i den institutionella balansen i EU är under alla omständigheter av stor betydelse för utvecklingen av ett i genuin mening europeiskt partiväsen. Tendenser till parlamentarism i unionen stärker Europapartierna inom ramen för EU:s politiska system.

Slutsatser

Europapartiernas framtida utveckling beror mer än något annat på hur den europeiska integrationen kommer gestalta sig. Utökade befogenheter för EU i sociala och ekonomiska frågor skulle stimulera partipolitiseringen av integrationen och sannolikt skärpa kraven på samordning och centralisering av beslutsfattande inom Europapartierna. En sådan utveckling skulle bidra till ökad mobilisering över nationsgränserna mellan aktörer som politiska partier.

Utvecklingen visar att politiska partier på europeisk nivå har vunnit erkännande i EU:s fördrag samt genom särskild reglering och finansiering. Europapartierna har tilldelats större resurser på EU-nivå

och är därmed inte längre lika beroende av sina medlemspartier som tidigare, i varje fall inte ekonomiskt. Genom en mer central plats i EU:s politiska system och genom utökade resurser skulle Europapartierna kunna få större auktoritet, det vill säga makt och myndighet, gentemot sina nationella medlemspartier, vilka möjligtvis kan komma att uppleva ett starkare tryck än i dag på att följa olika handlingsrekommendationer och beslut. Det finns emellertid betydande hinder mot en sådan utveckling då Europapartierna består av nationella partier. Detta faktum begränsar förutsättningarna för integrerade Europapartier och ett integrerat europeiskt partisystem. Det är på nationell nivå som partierna möter väljarna. Och för det stora flertalet av Europas väljare förefaller den nationella identiteten vara betydligt starkare än den europeiska.

Nationella partier låter sig inte gärna styras ovanifrån. Nationella partier är i allmänhet motvilliga till att underordna sig politiska partier på europeisk nivå, såväl politiskt som organisatoriskt som ett slags tänkta nationella sektioner eller avdelningar. Så långt har utvecklingen inte nått och det lär den knappast heller göra, i varje fall inte under överblickbar framtid. Europapartiernas auktoritet är högst begränsad såtillvida att de i praktiken inte kan fatta för medlemspartierna bindande beslut. Samtidigt fortsätter samarbetet med oförminskad styrka, som det verkar. Uppenbart är att det finns ett visst behov av politisk samordning och att partierna, liksom deras ledare, finner det meningsfullt att ingå i detta europeiska sammanhang. Unionens utökade befogenheter och breddade dagordning gör det angeläget för politiska aktörer, inte minst partierna, att på europeiska arenor och på olika områden försöka påverka beslutsprocesserna.

Interaktionen mellan politiska partier i EU har rört sig mot ett allt starkare samarbete och vidare i riktning mot integration. Men till integrationsfasen har utvecklingen ännu inte nått eftersom de nationella partierna i allt väsentligt behåller sin självständighet och de övernationella partierna i praktiken saknar tillräcklig auktoritet att disciplinera medlemspartierna genom att kunna tvinga dem till lydnad och att följa beslut. Så länge så är fallet förblir partipoliseringen i den vertikala dimensionen begränsad och det europeiska samgåen-

det av politiska partier ofullbordat. En fråga dröjer sig kvar. Om inte nationella politiska partier fullt ut låter sig gå samman på övernationell nivå, kan vi då förvänta oss att staterna ska göra det?

Källor och litteratur

I kapitlet har jag hänvisat till olika fördrag, vilka finns tillgängliga elektroniskt på exempelvis <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/index.htm>. Det utkast till fördrag som nu är föremål för ratificering finns som pocketbok – *Lissabonfördraget: Konsoliderad version av EU:s fördrag* (SNS Förlag, Stockholm, 2008). Utförligare uppgifter om Europapartierna, såsom beslutsprinciper enligt stadgarna samt vilka medlemspartierna är, finns att tillgå på deras hemsidor. Kommentaren från EPP:s ordförande, Wilfried Martens, är hämtad från EPP:s hemsida. Carl Bildt-citaten är hämtade från hans bok *Hallänning, svensk, europé* (Bonniers, Stockholm, 1991).

Kapitlet bygger också på mina många intervjuer och samtal med berörda personer under årens lopp, liksom på bakgrundsinformation från personer med koppling till den svenska regeringen och svenska partier.

Grundtankarna om partier och federalism härrör från William Riker, särskilt hans kapitel ”Federalism” i Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, volym 5 (Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975) samt hans bok *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Little, Brown and Company, Boston, 1964).

Den växande litteraturen om transnationellt partisamarbete inom eller vid sidan av europeiska partifederationer och politiska grupper i Europaparlamentet är alltför omfattande för att här kunna redovisas uttömmande. Bland pionjärböckerna finns *Transnational Party Co-operation and European Integration: The process towards direct elections* av Geoffrey & Pippa Pridham (Allen & Unwin, London, 1981) samt *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft* av den tidigare åberopade Oskar Niedermayer (Campus Verlag, Frankfurt, 1983). Ett arbete som också haft betydande genomslag i forskningen är *Poli-*

tical Parties in the European Union (Macmillan, Basingstoke, 1997) av Simon Hix & Christopher Lord. Hix återkommer till Europapartier i sin diskussion om demokratisering av EU, bland annat partipolitiser-
ring, i *What's Wrong with the European Union and How to Fix It* (Polity, Cambridge, 2008).

1997 utkom min avhandling – *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament* (Lund University Press, Lund) – som analyserar transnationellt partisamarbete och närmast i fråga om alliansen mellan konservativa och kristdemokratiska partier i Europaparlamentet och de konfliktfyllda diskussionerna i EPP om denna allians. Bland mina bidrag finns även antologin (med Peter A. Zervakis som medredaktör) *European Political Parties between Cooperation and Integration* (Nomos, Baden-Baden, 2002). I artikeln ”Party Politics in the European Council” (*Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 8, 2008) behandlar jag tillsammans med Jonas Tallberg förutsättningarna för partipolitik och Europapartiernas inflytande på beslut i Europeiska rådet.

Annars är de nu mest uppdaterade arbetena David Hanleys *Beyond the Nation State: Parties in the Era of European Integration* (Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008), samt *The European Parliament*, sjunde upplagan (John Harper, London, 2007) av Richard Corbett, Francis Jacobs & Michael Schackleton. Sistnämnda bok presenterar de politiska grupperna i Europaparlamentet men även, om än mer översiktligt, Europapartierna. Introduktioner till ämnet och forskningsöversikter finns i kapitlet ”Political Parties in the European Union” av Tapio Raunio i Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack & Ben Rosamond (red.) *Handbook of European Union Politics* (Sage, London, 2006), samt i kapitlet ”The European Union and Political Parties” av Robert Ladrech i Richard S. Katz & William Crotty (red.) *Handbook of Party Politics* (Sage, London, 2006). Ladrech är också författare till boken *Social Democracy and the Challenge of European Union* (Lynne Rienner, Boulder, 2000). Här behandlas PES och dess utveckling, liksom i *Europeanizing Social Democracy? The rise of the Party of European Socialists* (Routledge, London, 2005) av Simon Lightfoot. Det mest genomgripande arbetet om EPP är *The European People's*

Party: Origins and Development (European People's Party, Bryssel, 2006. Första utgåvan från Macmillan, Basingstoke, 1998) av Thomas Jansen, som var EPP:s generalsekreterare 1983–1994. EPP behandlas också i min doktorsavhandling (se ovan). ELDR och samarbetet inom den liberala partifamiljen står i centrum i Camilla Sandströms avhandling *Liberalt partisamarbete i Europa: ELDR en ny typ av parti?* (Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå, 2003).

Det finns fler arbeten på svenska. Hit hör Gullan Gidlunds *Partiernas Europa* (Natur & kultur, Stockholm, 1992). Av samma författare finns kapitlet "IT och demokrati – de europeiska partinäten" i *Europaperspektiv* 1999. Detta kapitel fokuserar Europapartiernas IT-satsningar. Ett tidigt bidrag var det av Magnus Jerneck till den svenska maktutredningen med kapitlet "Internationalisering och svensk partidiplomati" i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering* (Carlssons, Stockholm, 1990). De mest framträdande partifamiljernas ideologier behandlas av Kjell Goldmann i boken *Övernationella idéer: EU som ideologiskt projekt* (SNS Förlag, Stockholm, 2003). På svenska föreligger även boken *Politiska partier i den europeiska författningen* (SNS Förlag, Stockholm, 2004), som jag skrivit tillsammans med Tapio Raunio. Ett bärande tema i denna bok är prövningen av vilken roll ett europeiskt partiväsen kan tänkas spela i olika slags politiska system på EU-nivå.

Presentation av författare och redaktörer

TOMMY BENGTTSSON är professor i demografi och ekonomisk historia vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och föreståndare för Centrum för ekonomisk demografi. Han forskar om ekonomisk och historisk demografi, speciellt migration och dödlighet, i ett komparativt perspektiv. Han är aktuell med böckerna *Living Standards in the Past. New Perspectives on Well-Being in Asia and Europe* (Oxford University Press, Oxford, 2005) och *Life Under Pressure: Mortality and Living Standards in Europe and Asia, 1700–1900* (MIT Press, Cambridge, MA, 2004), den senare prisbelönt av *American Sociological Association*.

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet och ordförande i de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning. Han har bland annat skrivit "Reconciling supranationalism and accountability" i *Democratising the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman (red.) (Manchester University Press, 2000), "What makes a monetary union without a fiscal union politically sustainable?" i *Political aspects of the monetary and fiscal union*, S. Dosenrode (red.) (Ashgate, Aldershot, 2002), "Double asymmetry and its alternatives" i *Transitions. In honour of Kjell Goldmann*, J. Hallenberg, B. Nygren & A. Robertson (red.) (Stockholm: Department of political science, 2003), "What makes popular government self-reinforcing?" (*Scandinavian Political Studies*, nummer 1, 2006), "Hundra år efter Versailles" i *I ledande ställning. Vänbok till Lars-Göran Stenelo*, C. Jönsson & M. Jerneck (red.) (Studentlitteratur, Lund, 2006), "Designing European federalism" (*Swedish Economic Policy Review*, nummer 1, 2006), "Trovärdighet förutsätter uppriktighet" i *Från Rom till Berlin – EU 50 år* (Svenska institutet för Europapolitiska studier, Stockholm, 2007), "Idékritik och levande författning" i

Statsvetare ifrågasätter, S. Gustavsson, J. Hermansson & B. Holmström (red.) (Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 2008), ”Att fästa makten på papper” i *Mellan folkhem och Europa*, L. Bennich-Björkman & P. Blomqvist (red.) (Liber, 2008, Malmö), ”The living constitution of the EU” i *Efficient and democratic governance in the European Union*, B. Kohler-Koch & F. Larat (red.) (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim, 2008), ”Accountability Avoidance and its limits” i *The illusion of accountability in the European Union*, S. Gustavsson, C. Karlsson & T. Persson (red.) (Routledge, London, 2009).

JÖRGEN HETTNE är doktor i europeisk integrationsrätt. Han är verksam som forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och kursansvarig för en del av magisterprogrammet vid Lunds universitet (Master of European Affairs). Han har tidigare varit sakkunnig i EG-rätt vid Utrikesdepartementet och rättssekreterare vid EU:s förstainstansrätt. I mars 2008 utsågs han att leda en statlig utredning om horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet, *Inremarknadsutredningen*, som ska presenteras den 15 maj 2009. Hans forskning omfattar för det första EU:s konstitutionella frågor, se här till exempel ”Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?” (Sieps 2003:4), och ”Lissabonfördraget – Hur ändras EU” (med Carl Fredrik Bergström) i *Europarättslig tidskrift* nr 1/2008, för det andra frågor rörande EU:s inre marknad och konkurrensregler, se ”EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen” i *Europarättslig tidskrift* nr 3/2004, och ”EU:s konkurrensrätt och företagens rättsskydd” i *Ny Juridik* nr 2/2003, och, för det tredje, EU-rättsliga metodfrågor och allmänna rättsprinciper, se här till exempel *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning* (med Ida Otken Eriksson m.fl.) (Norstedts juridik, Stockholm, 2005) och *Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol* (Norstedts juridik, Stockholm, 2008).

LENNART HJALMARSSON är professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskningsområde är industriell ekonomi i vid mening med såväl teoretiska som empiriska

bidrag. En betydande del av hans forskning gäller produktivitet och effektivitet, speciellt metoder för att mäta produktivitet och effektivitet. Forskningen är i huvudsak publicerad i internationella tidskrifter, se exempelvis "Technical Progress and Structural Change in the Swedish Cement Industry 1955-1979" (med Finn R. Førsund) i *Econometrica* 51:5, 1983, "Deterministic Parametric and Nonparametric Estimation of Efficiency in Service Production: A Comparison" (med Hans Bjurek & Finn R. Førsund) i *Journal of Econometrics* 46:1-2, 1990, "Temporal Patterns of Technical Efficiency: Results from Competing Models" (med Subal C. Kumbhakar & Almas Heshmati) i *International Journal of Industrial Organization*, 15:5, 1997, och "Relative Performance of Public and Private Ownership under Yardstick Competition: Swedish Electricity Retail Distribution, 1970-1990" (med Subal C. Kumbhakar) i *European Economic Review* 42:1, 1998. På den mera utåtriktade sidan har han ägnat sig mycket åt energiekonomi och speciellt elmarknadsproblem. Dessutom har han medverkat i ett stort antal statliga utredningar inom energi- och miljöområdet och han är för närvarande ordförande i utredningen *Kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel för avfall som förbränns*.

KARL MAGNUS JOHANSSON är docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola där han bland annat har varit ansvarig för Europaprogrammet. Han är ledamot i styrelsen för de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning. Johansson har tidigare varit verksam vid Utrikespolitiska institutet och vid Lunds universitet där han disputerade 1997 på avhandlingen *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament* (Lund University Press, Lund). Han har publicerat ett flertal arbeten som kretsar kring politiska partiers samverkan i Europa, bland annat (med Peter A. Zervakis) *European Political Parties between Cooperation and Integration* (Nomos, Baden-Baden, 2002) samt (med Tapio Raunio) *Politiska partier i den europeiska författningen* (SNS Förlag, Stockholm, 2004). Bland hans senare publikationer återfinns artikeln (med Jonas Tallberg) "Party Politics in the European Council" i *Journal of European Public Policy* 15:8, 2008. Johansson har även publicerat i vetenskapliga

tidskrifter som *European Journal of Political Research*, *Journal of Common Market Studies* och *Party Politics*. Tidigare arbeten innefattar boken (med Kerstin Jacobsson och Magnus Ekengren) *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU* (SNS Förlag, Stockholm, 2001), samt (redaktör och medförfattare) *Sverige i EU*, andra upplagan (SNS Förlag, Stockholm, 2002).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim är ordförande i nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *Money Markets and Politics – A Study of European Financial Integration and Monetary Policy Options* (E. Elgars, London, 2003, medförfattare J. Forssbaeck), *European Union and the Race for Foreign Direct Investment in Europe* (Elsevier, Oxford, 2004, medredaktör/författare P. Ghauri), och *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe* (Elsevier, Oxford, 2006, redaktör och medförfattare) samt *National tax policy in Europe – to be or not to be* (Springer Verlag, Berlin, 2007, medredaktör/författare K. Andersson & E. Eberhartinger) och *Markets and Compensation for Executives in Europe* (Emerald Publishing, Bingley, 2008, medredaktör/författare). Bland hans artiklar av senare datum om integration kan nämnas ”The Relation between Domestic and Outward Foreign Direct Investment: The Role of Industry-Specific Effects”, *International Business Review* (2005, medförfattare P. Braunerhjelm & P. Thulin), ”On the Links between Exchange-Rate Regimes, Capital Controls, and Monetary Policy Autonomy in Small European Countries”, *The World Economy* (2006, medförfattare J. Forssbaeck), ”The interplay between money market development and changes in monetary policy operations in small European countries”, i D. Mayes & J. Toporowski (red.) *Open market operations and financial markets* (Routledge, London, 2007, medförfattare J. Forssbaeck), samt ”The transition to market-based monetary policy: What can China learn from the European experience?”, *Journal of Asian Economics* (2007, medförfattare J. Forssbaeck),

”EU-Asia and the non-transparent race for inward FDI”, *Journal of Asian Economics*, (2008, medförfattare P. Ghauri).

LARS PEHRSON är professor i civilrätt vid Stockholms universitet och ordförande i juridiska institutionernas nätverk för Europarättsforskning. Hans forskning rör bolagsrätt, immaterialrätt och konkurrensrätt, områden där EG-rätten har och har haft stor betydelse. Bland hans EG-rättsliga skrifter kan nämnas *EG och immaterialrätten* (Jure, Stockholm, 1985), och rapporten ”EG:s bolagsrätt och nordisk – en jämförelse” (1990). En sammanfattning av denna rapport finns i artikeln ”Bolagsrätten inom EG och EES” som ingår i boken *EES-avtalet i svensk rätt*, Bernitz & Rosén (Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet nr 39, 1993). Bland senare artiklar kan nämnas ”Interpretation of the Trade Mark Directive”, i *Swedish Studies in European Law*, vol 2, Cramér & Bull (red.) (Hart, Oxford, 2007), och ”General Principles in Private Law” (tillsammans med Dan Eklöf) i *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Bernitz, Nergelius & Cardner (red.) (Kluwer, Dordrecht, 2000).

THOMAS PERSSON är fil dr i statskunskap och verksam som forskare och lärare vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Han forskar om effekterna av EU i medlemsstaterna, framför allt avseende de centrala politiska institutionerna. Han studerar även intressegruppers deltagande och inflytande i EU:s beslutsprocesser. Persson har bland annat publicerat boken *The Illusion of Accountability in the European Union*, redigerad tillsammans med Sverker Gustavsson och Christer Karlsson (Routledge, London, kommande 2009), samt tidskriftsartiklarna ”Explaining European Union Adjustments in Sweden’s Central Administration” i *Scandinavian Political Studies* 30:2, 2007, ”Democratizing European Chemicals Policy: Do Online Consultations Favour Civil Society Participation?” i *Journal of Civil Society* 3:3, 2007 och ”The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy” (tillsammans med Karl-Oskar Lindgren) i *European Union Politics* 9:1, 2008.

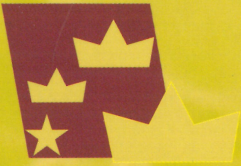
KIRK SCOTT är docent i ekonomisk historia och verksam vid Centrum för ekonomisk demografi och Ekonomisk historiska institutionen vid Lunds universitet. Han är också ordförande i Svensk demografisk förening och Nordisk demografisk förening. Hans forskningsintressen ligger i skärningspunkten mellan invandrarnas integration och demografi – nämligen effekterna av invandrarnas arbetsmarknadstatus på olika demografiska utfall såsom barnafödande, skilsmässor, och hälsa. Exempel på hans publikationer är ”Childbearing Dynamics of Couples in a Universalistic Welfare State: The role of labor-market status, country of origin, and gender” (med Gunnar Andersson) i *Demographic Research* 17:30, 2007, ”The Times They Are A-Changin’. Organizational Change and Immigrant Employment Opportunities in Scandinavia” (med Michael Rosholm) i *International Migration Review* 40:2, 2006, och ”Tre generationer svenskar i Amerika. 1860–2000” (med Dan-Olof Rooth) i *Att byta land och landskap*, L. Behrenz, L. Delander & H. Niklasson (red.) (Växjö University Press, Växjö, 2007).

SUSANNE S:T CLAIR RENARD är juris doktor i europarätt. Hon disputerade vid Uppsala universitet 2007 med avhandlingen *Fri rörlighet för tjänster – tolkning av artikel 49 EGF* (Iustus Förlag, Uppsala, 2007) och är för närvarande verksam som lärare och forskare vid Högskolan på Gotland. Hennes forskning följer och värderar utvecklingen mot den inre marknadens tjänsterörlighet, se till exempel artikeln ”Tjänstedirektivets undantag från ursprungslandsprincipen” i *Europarättsligt tidskrift* nr 1/2006. Aktuell forskning avser förändringar av tjänstebegreppet och den roll tjänster av allmänt intresse kan komma att ges vid utvecklingen mot ett socialt Europa.

MARIA STRÖMVIK är filosofie doktor och forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, och även verksam vid Utrikespolitiska Institutet i Stockholm. Hon har tidigare arbetat som analytiker vid utrikesdepartementet, med frågor som rör EU:s säkerhets- och försvarspolitik. Hennes forskning är för närvarande inriktad på policyprocessen inom EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, inklusive de politiska institutionernas funktionssätt. Hon har tidigare

särskilt studerat drivkrafter bakom framväxten av EU:s gemensamma utrikespolitik, vilket bland annat resulterade i avhandlingen *To Act as a Union. Explaining the Development of the EU:s Collective Foreign Policy* (Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Lund, 2005) som år 2006 belönades med den brittiska forskarsammanslutningen UACES avhandlingspris för sitt ”originella och gedigna bidrag inom området europeisk forskning.” Hennes skrifter inkluderar också ”Starting to ’think big’: The Nordic countries and EU peace-building” i *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf & Bengt Sundelius (red.) (Oxford University Press, Oxford, 2006), och (tillsammans med Annika Björkdahl) *EU Crisis Management Operations. ESDP bodies and decision-making procedures* (DIIS Report 2008:8, Köpenhamn).

YVES ZENOU är professor i nationalekonomi, särskilt ekonomisk politik, vid Stockholms universitet och Senior Research Fellow vid Institutet för Näringslivsforskning. Han är också affilierad med Center for Economic Policy Research (CEPR, London) och Institute for the Study of Labor (IZA, Bonn). Hans forskning är både teoretiskt och empiriskt inriktad och berör huvudsakligen sju områden: (i) sociala interaktioner och nätverksteori, (ii) sök- och matchningsteori, (iii) urban ekonomi, (iv) segregation och diskriminering av minoriteter, (v) identitet och assimilering av invandrare, (vi) kriminalitet och (vii) utbildning. Hans forskning har publicerats i tidskrifter som *Econometrica*, *Journal of Economic Theory*, *International Economic Review*, *Journal of Labor Economics*, *Economic Journal*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Development Economics*, *Journal of Urban Economics*. Han har också skrivit en bok, *Urban Labor Economics*, som kommer att publiceras vid Cambridge University Press i juni 2009. Han är redaktör (Editor in Chief) för *Regional Science and Urban Economics* och biträdande redaktör (Associate Editor) för *Journal of Urban Economics*.



Den samlade ekonomiska, juridiska och politiska problematik, som befinner sig på EU:s dagordning, är av det slaget att en strävan till principiell klarhet gör sig starkt gällande. Tendensen till handlingsinriktad pragmatism väcker frågan om hur unionen som helhet faktiskt är beskaffad och vilka alternativen är.

Detta är tolfte årgången av årsboken *Europaperspektiv*. Här presenteras nio essäer av forskare inom juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen, vilka utifrån sina respektive perspektiv tecknar bilden av ett EU präglad av bristande likformighet och ofullgånge integration.

De frågor som ställs gäller inrikes- och utrikespolitiken övergripande, förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet, den fria rörligheten för tjänster, tjänstesektorns effektivitet, de nationella monopolen, den europeiska befolkningens åldrande, integrationen av invandrare samt de politiska partierna på europeisk nivå.

