

Ulf Bernitz
Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
[REDAKTÖRER]

EUROPAPERSPEKTIV

KONKURRENS PÅ TRE NIVÅER

Årsbok 2002



EUROPAPERSPEKTIV
2002

Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson
& Lars Oxelheim
(redaktörer)

EUROPA- PERSPEKTIV 2002

Konkurrens på tre nivåer

Årsbok för Europaforskning inom
ekonomi, juridik och statskunskap



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 Ulf Bernitz 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://www.statsvet.uu.se/eu/>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

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

Statskunskap – <http://www.statsvet.uu.se/eu/statsvet.htm>

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 91-89449-27-4

© Respektive författare/Santérus Förlag

Omslag: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Harnäs Text & Grafisk Form

Santérus Förlag

Grevgatan 20

114 53 Stockholm

08-545 688 64

08-545 688 69 fax

www.santerus.com

Tryck: Ait Falun, Falun 2002

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Maria Strömvik

EU – en ovanlig utmanare i världspolitiken 13

Mattias Ganslandt

Vem tjänar på parallellimporten? 35

Katrin Nyman Metcalf

Fri rörlighet för arbetstagare och utvidgningen
av EU – konkurrens på olika villkor 53

Niclas Andrén och Lars Oxelheim

Euron och konkurrens mellan EU-länder 73

Hans E. Andersson

När stater konkurrerar är flyktingar förlorare 105

Nils Wahl

Effektivitet och modernisering i europeisk konkurrensrätt 125

Per Lundborg

Utvidgning, fri arbetskraftsrörlighet och institutionell konkurrens 143

Carl Fredrik Bergström

Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen
och den nationella förvaltningen 159

Sverker Gustavsson

Demokrati, legitimitet eller sakpolitik 183

Presentation av författare och redaktörer 209

Förord

Angreppen mot New York och Washington den 11 september 2001 gav en smärtsam påminnelse om att det inte bara är människor av god vilja, som begagnar sig av friheten att sluta sig samman utom räckhåll för politiskt och juridiskt ansvar. Ekonomiskt starka aktörer, vilka ser som sin främsta uppgift att omintetgöra statssystemets frihetliga grundlogik, lyckades i direktsändning över hela världen demonstrera sin förmåga att göra just precis detta.

Det nya är inte insikten om det ömsesidiga beroendet som präglar världspolitiken och påverkar dess aktörer. Om denna ömsesidighet har vi länge varit väl underrättade. Det var något annat som ställdes i blyxtbelysning den 11 september. Plötsligt insåg vi hur naivt och förtröstansfullt vi har bejakat idén om nätverk. Tillitsfullt och utan nämnvärd eftertanke har vi låtit oss införlivas med alla dessa flöden, all denna trafik, all den datakommunikation, all denna vapenhandel och alla dessa finansiella transaktioner.

Framtiden för Europeiska unionen var redan tidigare en öppen fråga. Efter den plötsliga insikten om det internationella samhällets sårbarhet ter sig två arbetshypoteser lika rimliga. Enligt den ena är vår union så konstruerad – genom sin kombination av starka stater och garantier för intern rörlighet – att den kan tjäna som förebild för världen i dess helhet. Enligt den andra manar vårt sätt att kombinera starka stater och öppna gränser inte alls till efterföljd. Händelserna den 11 september är snarare ägnade att påskynda det länge uppskjutna valet mellan två grundalternativ – en konsekvent förbundsstatlig lösning eller en åternationalisering av de delar av medlemsländernas makt som har överförts till unionsorganen. I den svåra situation som uppstod efter terrorangreppen visade unionens medlemsländer prov på en stark sammanhållning. Denna enighet är emellertid inte för evigt given. Den kan komma att undermineras av meningsmotsättningar och konkurrens mellan medlemsländerna.

Detta är femte årgången av svenska ekonomers, juristers och statsvetares gemensamt utgivna årsbok. Liksom tidigare är ambitionen att publicera forskningsnära, men ändå begripliga, bidrag till en djupare förståelse av unionsproblemet. Som redaktörer har undertecknade valt ämnen och författare. Temat för årets publikation är *konkurrens*. Hur kan och bör vi söka förena

Förord

idéerna om öppna gränser och en samlad beslutsamhet för att med starka institutioner upprätthålla marknaden globalt och inom vår union? Hur kan och bör vi söka förena idéerna om att unionen både är en sammanslutning som styr sig själv och något som styrs av de ingående länderna, med deras i praktiken högst varierande önskemål och behov?

På det praktiska planet har Christer Karlsson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala varit sammanhållande med stöd av Dag Lokrantz-Bernitz vid Juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Ett första utkast till boken diskuterades vid ett seminarium i Mölle den 17 maj med det ekonomiska nätverket som arrangörer.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2002

Ulf Bernitz

Sverker Gustavsson

Lars Oxelheim

Inledning

Sedan undertecknandet av Parisfördraget 1951 har vi i Västeuropa bevittnat ett integrationsprojekt, där stater valt att samarbeta för att främja gemensamma intressen. Från Kol- och stålunionen via den Europeiska gemenskapen till dagens union, har medlemsländerna ägnat sig åt olika former av samverkan, samarbete och samgående. Den europeiska integrationens historia beskrivs vanligen, med all rätt, som ett unikt exempel på hur forna fiender kan komma samman och skapa en gemenskap för att lösa problem man var för sig har svårt att hantera. Denna närmast rutinmässiga betoning av samarbete och gemenskap bör inte skymma det faktum att den europeiska integrationen också aktualiserar olika former av *konkurrens*.

Konkurrens är något av ett tveeggat svärd. Å ena sidan för det tankarna till konflikt och oönskade effekter. Å andra sidan kan konkurrens också vara något eftersträvansvärt: En av grundtankarna med att upprätta den inre marknaden är ju att eliminera hinder för konkurrens. Temat för *Europaperspektiv 2002* är konkurrens på tre olika nivåer i anslutning till den Europeiska unionen: För det första handlar det om konkurrens mellan *EU och omvärlden*. Vidare riktar vi sökarmotivet mot konkurrens mellan *unionens medlemsländer*. Slutligen beaktar vi konkurrens mellan *institutioner*. Var och en av dessa typer av konkurrens behandlas i var sitt bidrag av företrädare för ämnesdisciplinerna ekonomi, juridik och statskunskap. Här kommer såväl positiva eftersträvansvärda, liksom negativa och oönskade effekter av konkurrens att analyseras.

I anslutning till det första temat – konkurrens mellan EU och omvärlden – analyserar *Maria Strömvik* unionens roll i världspolitiken som en potentiell utmanare till USA. Strömvik visar att unionens roll i världspolitiken förändrats under fyra tydligt urskiljbara perioder från slutet av 1970-talet och fram till idag. Den övergripande utvecklingen mot en i världspolitiken alltmer aktiv union, kan förklaras både utifrån omvärldsfaktorer och interna förändringar av unionens institutionella struktur. Båda dessa faktorer har spelat en avgörande roll för att forma EU till den ovanliga utmanare i världspolitiken som man idag är.

Mattias Ganslandt behandlar den viktiga frågan om parallellimport och belyser därigenom den konkurrens på det ekonomiska området, som finns

mellan länder som omfattas av EES-avtalet och de som står utanför. Här fokuseras frågan om EU är ett optimalt parallellimportsområde för Europas konsumenter och företag. Slutsatsen är att det inte finns någonting som tyder på att unionens nuvarande regelverk utgör basen för en optimal politik. Det kan därför finnas anledning att söka alternativ till rådande regler för parallellimport, men dessa måste självfallet sökas inom ramen för den gemensamma marknadens grundprinciper.

En av de viktigaste frågorna inför den förestående östutvidgningen handlar om arbetskraftens fria rörlighet och det eventuella hotet av en massiv arbetskraftsinvandring från de nuvarande kandidatländerna till angränsande grannar – i första hand Tyskland och Österrike. Konkurrensen om jobben mellan de som står innanför respektive utanför dagens EU har lett till krav på övergångsperioder, som skulle begränsa den fria rörligheten för medborgare i dagens ansökarländer. *Katrin Nyman Metcalf* frågar om denna typ av undantag är förenlig med unionens grundläggande principer. Svaret är att inskränkningar av den fria rörligheten svårligen låter sig förenas med idén om ett unionsmedborgarskap. Att insistera på långa övergångsperioder riskerar också leda till spänningar inom en utvidgad union, som kan permanenta en klyfta mellan gamla och nya medlemsländer.

Starten för den europeiska monetära unionen (EMU) och införandet av den gemensamma valutan euro, är på många sätt en ödesfråga för det fortsatta integrationsprojektet. Dels finns det en stor politisk prestige investerad i EMU, dels är införandet av en gemensam valuta ett avgörande steg på vägen mot att eliminera hinder för konkurrens mellan unionens medlemsländer. *Niclas Andrén* och *Lars Oxelheim* frågar i sitt bidrag kring bokens andra tema – konkurrens mellan medlemsländer – i vad mån införandet av euron har lett till makroekonomisk konvergens mellan euroländerna, och därmed medfört en utjämning av konkurrensförutsättningar. Slutsatsen som författarna levererar är att introduktionen av euron inte bidragit till en eliminering av makroekonomiskt genererad konkurrenspåverkan utan snarare förstärkt denna. Införandet av euron synes ha lett till en divergens i relevanta variabler, som kommer att sätta förutsättningarna för EMU på prov inom en snar framtid.

Konkurrens mellan unionens medlemsländer på det ekonomiska området är något eftersträvanvärt och i grunden positivt. All konkurrens mellan medlemsstater är emellertid inte av godo – särskilt inte för dem som drabbas av konkurrensens effekter. I sin analys av flyktingpolitiken visar *Hans E. Andersson* hur länder konkurrerar om att inte bevilja flyktingar uppehållstillstånd för att därigenom söka undkomma kostnaden för att hjälpa människor på

flykt. När stater på detta sätt konkurrerar finns det en tydlig förlorare – den enskilde flyktingen. Slutsatsen är att medlemsländerna bör bryta sin konkurrens avseende beviljandet av uppehållstillstånd och samordna sin politik på detta område på samma sätt som man gjort när det gäller frågan om flyktingars rätt att söka uppehållstillstånd.

Nils Wahl behandlar i sitt bidrag det förslag som kommissionen presenterat i syfte att modernisera europeisk konkurrensrätt, något som framstår som önskvärt i ljuset av den förestående östutvidgningen. I det nya systemet kommer nationella domstolar och myndigheter att ges en mer aktiv roll. Betydelsen av konkurrensreglernas utformning har för oss svenskar blivit särskilt tydlig i anslutning till ett antal spruckna företagsfusioner – nu senast det planerade samgåendet mellan Föreningssparbanken och SE-banken. Centrala politiska företrädare för de nordiska länderna har kritiserat existerande konkurrensregler, som de anser missgynnar små medlemsländers möjligheter att härbärgera stora, livskraftiga företag. Nuvarande regelsystem skapar enligt dessa kritiker en konkurrenssituation där små stater inom unionen systematiskt missgynnas i förhållande till stora medlemsländer.

Den förestående östutvidgningen betraktas av många som en historisk möjlighet att ena en splittrad kontinent. Utvidgningen ger emellertid upphov till kontroversiella förändringar som reser farhågor i många medlemsländer. Det gäller inte minst en förväntad arbetskraftsinvandring från de nuvarande kandidatländerna. *Per Lundborg* inleder kring bokens tredje tema – konkurrens mellan institutioner – genom att analysera en rad frågor i anslutning till en förestående arbetsmarknadsintegration: Vilken omfattning kan den förväntade migrationen få? Vilka är riskerna för lönedumpning och utträngning på arbetsmarknaden och hur kan arbetsmarknadens institutioner komma att förändras? Slutsatsen är att farhågorna om en omfattande arbetskraftsinvandring är överdrivna. En i många medlemsländer hårt reglerad arbetsmarknad i kombination med geografiska och språkmässiga hinder talar emot en omfattande migration. Det troligaste effekterna av en förestående arbetsmarknadsintegration är dels en ökad lönespridning – eftersom det i första hand är lågutbildade som kommer att utsättas för konkurrens från kandidatländernas arbetskraft – dels en ökad omfattning av regleringar för att motverka tendenser till lönedumpning.

Det är inte ovanligt att unionens beslutsprocess beskrivs som en dragkamp mellan institutionerna. Rådet, kommissionen och parlamentet konkurrerar enligt detta synsätt om makten över politikens utformning. *Carl Fredrik Bergström* visar i sin närstudie av den så kallade kommittologin – kommissio-

nledning

nens kommittésystem för att utforma genomförandelagstiftning – att den gängse bilden av ett konkurrensförhållande mellan rådet och kommissionen behöver kompletteras för att ge en rättvisande bild av unionens organisation. Inom ramen för kommittologin förekommer nämligen ett nära samarbete mellan företrädare för kommissionen och medlemsländernas förvaltning. Bergströms slutsats är att detta system för samarbete i huvudsak är positivt, men att det behöver förbättras på en avgörande punkt: de rådande oklarheterna avseende ansvarsutkrävande måste åtgärdas. Under rådande omständigheter står kommissionen som formellt ansvarig för en lagstiftning vars innehåll i praktiken utformas av företrädare för den nationella förvaltningen. Ett sätt att komma till rätta med detta missförhållande vore att varje regering ger de nationella representanterna tydligare instruktioner och dessutom noggrant följer upp de frågor som behandlas i kommittologin. Härigenom upprättas en tydlig styrkedja där ansvar ytterst kan utkrävas på hemmaplan av varje regering.

Sverker Gustavsson slutligen problematiserar hur vi bäst bör ställa frågan om unionens framtida organisation. Historiskt har unionens institutioner företrätt olika uppfattningar om unionsproblemet: Europaparlamentet har lagt tonvikten vid det så kallade demokratiska underskottet, medan rådet och kommissionen i huvudsak betonat värdet av legitimitet. För att vinna en djupare förståelse för unionsproblemet menar Gustavsson att vi bör beakta ett tredje alternativ vid sidan av de konkurrerande tolkningar som historiskt dominerat debatten. Unionsproblemet gäller vid sidan av omsorg om demokrati och legitimitet vilken sakpolitik som bör föras. Har vi denna tredje tolkning av unionsproblemet aktuell för oss så blir det lättare att avväga för- och nackdelar med olika kombinationer av nationellt oberoende, mellanstatligt samarbete och överstatligt samgående. Genom att tydliggöra och öppet diskutera sakpolitiska motsättningar kan vi också förvänta att det folkliga intresset för unionen stiger. Därigenom kan det avstånd som för närvarande råder mellan union och medborgare minskas.

EU – en ovanlig utmanare i världspolitiken

av Maria Strömvik

Efter toppmötet mellan EU och USA i Göteborg i juni 2001 rapporterade internationell press att mötet på ytan framstod som vänskapligt, men att det samtidigt fanns en underton av sammandrabbning mellan två globala rivaler. USA hade redan under våren förkastat Kyotoprotokollet, en EU-delegation på politisk toppnivå hade nyligen kommit tillbaka från Nordkorea – ett land som USA länge försökt isolera – och EU:s utrikespolitiska talesman Javier Solana hade arbetat hårt under våren med att signalera till USA att EU trots en mer Palestinavänlig linje inte avsåg att underminera USA:s Mellanösternpolitik. Värden för toppmötet i Göteborg, statsminister Göran Persson, spädde på stämningarna genom att deklarerat att unionens mål nu var att fungera som en motvikt till USA:s dominans på den internationella arenan.

Tre månader senare, efter terroristattackerna i USA den 11 september, visade EU:s reaktioner att rollen som en globalt inflytelserik aktör inte nödvändigtvis också innebär en konkurrensroll i förhållande till USA. Unionens omedelbara försök att uppvisa ett sammanhållet och politiskt kraftfullt agerande sammanföll snarare med rollen som en solidarisk transatlantisk partner. Eller, som ett gemensamt uttalande från Europeiska rådet, Europaparlamentet, kommissionen och EU:s utrikespolitiska talesman uttryckte det tre dagar efter attentaten: ”denna attack mot mänskligheten träffade hjärtat hos en nära vän, ett land som den Europeiska unionen strävar efter att bygga en bättre värld tillsammans med.” Både i den politiska retoriken och i det praktiska agerandet visade EU att unionen var beredd att efter bästa förmåga stödja USA:s bemötande av attackerna. Drygt två veckor efter attentaten hade till exempel två EU-delegationer, en på ministernivå och en på statschefs nivå, besökt Washington för att initiera samarbete på en mängd områden. En EU-delegation på ministernivå hade även besökt flera muslimska stater för att bistå USA i arbetet med att bygga upp en internationell koalition mot terro-

rismen. Unionens dialog med den muslimska världen var, enligt det belgiska ordförandeskapet, början på en ny permanent process för att förstärka det internationella arbetet för att förebygga terrorism.

Det är i skrivande stund för tidigt att säga något definitivt om den långsiktiga enigheten inom EU angående stödet för USA:s bombningskampanj i Afghanistan. Däremot väcker unionens internationella agerande de senaste åren – senast exemplifierat av reaktionerna på terroristattentaten – flera principiellt intressanta frågor som står i fokus för denna artikel. I vilken mån är det internationella händelser, utanför EU:s geografiska område, som driver på utvecklingen av unionens förmåga och vilja att konkurrera med andra om inflytande i världspolitiken? I vilken mån är det snarare så att förändringar inom unionen, såsom nya arbetsätt och förändrade institutionella lösningar, är drivkrafterna bakom ett allt mer aktivt EU på det globala planet? Och, i vilken mån påverkar unionens ganska ovanliga karaktärsdrag dess möjligheter att mäta sig med andra inflytelserika aktörer i konkurrensen om politiskt inflytande på den globala nivån?

En ny aktör som väcker nya frågor

Att kunna konkurrera om inflytande i världspolitiken har varit ett av unionens mål ända sedan början av 1970-talet. Arbetet med att bygga upp en reell förmåga att agera med en gemensam röst har under hela denna tid präglats av en balansgång mellan möjligheter och risker. Möjligheterna att skapa ett EU som kan ta ansvar för sin egen säkerhet och påverka världspolitiken utanför sina egna gränser har hela tiden vägts mot risken att stöta bort USA och därmed skapa en betydligt mer osäker säkerhetspolitisk situation i Europa.

Denna ofta besvärliga balansgång visar hur central relationen mellan EU och USA är i diskussioner om EU:s internationella roll. Just därför framförs ofta påståendet att unionens förmåga och möjligheter att på det politiska planet kunna konkurrera om inflytande i världspolitiken kontinuerligt formas i förhållande till USA:s utrikespolitik. Många menar till exempel att EU:s något mer högljudda ton i världspolitiken blev möjlig just under våren 2001 till följd av det ljumma intresse för internationella frågor som George W. Bush uppvisade under sina första månader som president. Under denna period spekulerade både svensk och internationell press om i vilken mån EU skulle kunna träda fram och fylla det tomrum som skapades. Forsiktigt optimistiska kommentatorer hävdade att detta i alla fall inte var ett omöjligt scenario.

En del av de mer pessimistiska kommentatorerna hävdar däremot ironiskt att i världspolitiken kan EU sägas vara en seriös konkurrent till USA i lika hög grad som Apple kan sägas vara en konkurrent till Microsoft. Dels saknar EU något som alla stater har – en regelrätt regering som i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor fungerar som en ”institutionell hjärna” som i förväg kan resonera strategiskt och planera långsiktigt – dels är medlemsstaterna fortfarande inte beredda att kompromissa i tillräckligt hög grad för att en gemensam och effektiv linje ska kunna upprätthållas utåt. Slutsatsen, enligt dessa bedömare, blir att EU är och förblir en politisk lättviktare på den internationella arenan.

Inbäddat i denna ”debatt” mellan optimister och pessimister finns två olika men inte nödvändigtvis motsägande försök att förstå vilka faktorer och drivkrafter som avgör om EU verkligen kan anta rollen av en seriös utmanare på global nivå. Det ena är ett ”utifrånperspektiv”, där EU:s internationella roll primärt formas i relation till USA:s och andras agerande, så att det är säkerhetspolitiska vacuum och extern efterfrågan som är avgörande för utvecklingen. Det andra är ett ”inifrånperspektiv”, där det snarare är institutioner och processer i politikutformningsfasen som ses som avgörande för unionens möjligheter att agera på global nivå. I den första delen av denna artikel, som bygger på mitt eget pågående avhandlingsarbete, ska jag diskutera båda dessa perspektiv i ljuset av den utveckling vi hittills sett av EU gemensamma agerande i utrikespolitiska frågor.

I den andra delen av artikeln reflekterar jag kring unionens ganska ovanliga karaktärsdrag och hur dessa påverkar EU:s möjligheter att konkurrera om inflytande i världspolitiken. Numera talas och skrivs ofta om EU:s internationella agerande som om unionen vore en (ny) stat. Tidningar runt om i världen rapporterar om hur EU reagerar på terroristdåden i New York och Washington, vad EU gör i Makedonien, och hur EU och Ryssland diskuterar framtida säkerhetspolitiska relationer med varandra. EU skickar idag ut valobservatörer, genomför minröjningsoperationer och deltar i fredssamtal på många platser i världen. Unionen är dessutom, tillsammans med sina medlemsstater, världens största biståndsgivare till tredje världen. Även om EU ännu inte är i närheten av att utgöra en stat, har unionen på många sätt utvecklats till en politisk enhet som utför samma *funktioner* som vi vanligtvis förknippar med suveräna stater.

Samtidigt fortsätter många att analysera EU som om unionen inte vore mycket annat än en ovanligt komplex men dock traditionell internationell organisation. Detta gäller i lika hög grad många akademiker som många av

de organisationer som vid toppmötet i Göteborg protesterade mot EU. Unionen befinner sig helt enkelt någonstans i gränslandet mellan en statslik enhet och en internationell organisation. Detta väcker frågor om vilka för- och nackdelar en så pass udda politisk sammanslutning ställs inför när den försöker konkurrera med traditionella stater och internationella organisationer om inflytande i världspolitiken. Genom att jämföra unionen med både stater och internationella organisationer framskymtar inte bara nackdelar för EU utan även vissa komparativa fördelar. Ofta anförda problem för EU, som till exempel unionens trögrörliga och inflexibla natur, kan i vissa fall uppvägas av att unionen också kan uppfattas som förutsägbar, pålitlig och stabil i sin internationella politik. I kapitlets avslutning diskuteras dessutom möjligheten att EU:s ovanliga karaktärsdrag kan visa sig allt mer betydelsefulla i takt med att den internationella politikens villkor förändras.

Att analysera en ovanlig aktör

Termer som utrikes- och säkerhetspolitik är tätt sammanlänkade med nationalstaten som studieobjekt. Det är därför samtidigt både fascinerande och problematiskt att försöka analysera en grupp av stater som numera försöker utföra dessa funktioner utan att vare sig vilja eller kunna vara en typisk stat. Samtidigt som de stora svagheter med EU fortfarande är uppenbara, såsom att unionens gemensamma agerande sällan är uttryck för annat än en ganska tam minsta gemensam nämnare av de individuella staternas olika viljor, ser vi tecken på att stora förändringar skett över tid. Statiska analyser av EU:s agerande vid vilket givet tillfälle som helst kommer oundvikligen alltid fram till att det finns stora motsättningar mellan medlemsstaterna, och att vilken politik EU än för bara är en kompromiss mellan femton nationella intressen. Om vi vill veta något om i vilken mån EU börjar anta en seriös aktörsroll är det därför otillräckligt att bara studera dagens situation. Genom att acceptera att EU är något av en "rörlig måltavla", och låta analysen utgå från dessa rörelser och förändringar, kan vi med större säkerhet säga något om när och varför denna utveckling äger rum.

Det påpekas ofta i litteraturen om unionens internationella dimension att den gemensamma utrikespolitiken inte växer fram kontinuerligt, utan snarare stegvis under vissa specifika perioder. Oftast likställs dessa perioder med institutionella förändringar i EU, såsom nya överenskommelser och fördrag om hur samarbetet ska fungera. Detta är däremot problematiskt om man

samtidigt strävar efter att analysera drivkrafterna bakom den gemensamma politiken. En sådan definition omöjliggör redan från början följdfrågan om huruvida nya institutionella lösningar också i praktiken förmår påverka EU:s agerande i det dagliga arbetet. Det förefaller därför lämpligare att i ett första steg beskriva framväxten av den gemensamma utrikespolitiken i termer av unionens kontinuerliga *agerande* i utrikespolitiska frågor. Detta möjliggör, i ett andra steg, en diskussion om olika förklaringar till dessa förändringar.

Det är däremot ingen självklarhet hur man i praktiken beskriver EU:s utrikespolitiska agerande över tid. Det finns ingen samlad dokumentation över alla aktiviteter som genomförts inom ramen för det utrikespolitiska samarbetet. Det närmaste man kan komma är att studera alla de pressmeddelanden och utrikespolitiska deklARATIONER som utfärdats sedan starten 1970. Dessa används av EU för att presentera unionens åsikter till en internationell publik. De innehåller ofta enbart kommentarer eller synpunkter på internationella frågor, men används även när EU meddelar att unionen beslutat att agera i relation till antingen en tredje stat, grupp av stater, eller någon specifik händelse. När EU till exempel beslutar om att införa ett handelsembargo meddelas detta genom en deklARATION. Genom att kartlägga dessa pressmeddelanden och kategorisera innehållet kan således en, om inte perfekt så i alla fall indikativ, bild av förändringarna över tid erhållas. Fyra ganska tydliga perioder i unionens utrikespolitiska historia, när utrikespolitiken förefaller ha utvecklats både kvalitativt och kvantitativt, går då att urskilja. Genom att jämföra dessa perioder av förändring med både ett *utifrånperspektiv* (tryck eller efterfrågan utifrån) och ett *inifrånperspektiv* (institutionella förklaringar) kan vi närma oss en bild av vilka de viktigaste drivkrafterna är bakom dessa förändringar. Vi kan därmed också med något större säkerhet våga spekulera om utvecklingen för EU framöver.

Kallare krig genererar mer samarbete

Den första perioden av förändring inföll i slutet av 1970- och början av 1980-talet. Det utrikespolitiska samarbetet hade levt en ganska anonym tillvaro i nästan tio år, med endast ett fåtal gemensamma ställningstaganden och med inriktning främst på några specifika geografiska områden såsom Mellanöstern och södra Afrika, och kanske framför allt i förhållande till den Europeiska Säkerhetskonferensen (ESK). Mellan 1979 och 1982 breddades och fördjupades däremot utrikespolitiken. Händelser i både Öst- och Västeuropa, Asien

och Latinamerika attraherade intresse och genererade gemensamma reaktioner. Som exempel kan nämnas att medlemsstaterna under denna period för första gången gemensamt genomförde olika typer av sanktioner gentemot både Argentina (efter invasionen av Falklandsöarna) och Sovjetunionen (efter införandet av undantagstillstånd i Polen). I relationerna med Turkiet började dessutom EG under denna period uttryckligen kommentera situationen vad gäller mänskliga rättigheter. EG beslutade också under denna period att i gemenskapens namn distribuera katastrofhjälp till flyktingar efter den israeliska invasionen av Libanon och vägrade samtidigt att förnya vissa samarbetsavtal med Israel.

I ett vidare perspektiv kan man konstatera att dessa förändringar skedde i ljuset av en ganska negativ utveckling i det internationella säkerhetspolitiska klimatet. I slutet av 1970-talet stod det klart att de förhoppningar om avspänning i det kalla kriget som under många år hade funnits varit väl optimistiska. Efter shahens fall i Iran, gisslandramat på den amerikanska ambassaden i Teheran och Sovjets invasion av Afghanistan i december 1979, blev USA:s utrikespolitik gentemot Sovjetunionen och den kommunistiska världen i högre utsträckning inriktad på konfrontation. Detta ledde till ett betydligt mer spänt säkerhetspolitiskt läge i Europa. När president Ronald Reagan tog över efter Jimmy Carter började USA:s utrikespolitik syfta till att bekämpa kommunistisk expansion i alla delar av världen och Reagan uttryckte en förhoppning om att resten av "den fria världen" skulle samlas gentemot kommunismen under amerikansk ledning. Han fick aldrig något 100-procentigt stöd från Västeuropa. EG:s medlemsstater, även Storbritannien, ansåg att den tidigare avspänningspolitiken mellan öst och väst borde fortsätta. Dessutom fanns bland de västeuropeiska staterna en känsla av att USA:s och Sovjetunionens säkerhetspolitiska samtal fördes över deras huvuden. Det förekom, med andra ord, en känsla av att Västeuropa hade liten kontroll över sin säkerhetspolitiska situation, vilket med all säkerhet bidrog till att öka viljan att agera samfällt så långt det var möjligt. Således förefaller förändringar utanför Västeuropa ha fungerat som en katalysator för det samarbete som redan under flera år hade pågått utan att resultera i någon större mängd gemensamma utrikespolitiska initiativ.

Intressant nog skedde förändringarna trots att inga institutionella förändringar hade kommit till stånd. Det utrikespolitiska samarbetet hade inte genomgått några reformer sedan 1973, vare sig i arbetssätt eller i de uttalade normer och värderingar som satte ramarna för politiken. Arbetet var fortfarande strikt mellanstatligt och låg formellt helt utanför gemenskapsarbetet.

Vissa medlemsstater – främst Danmark och Irland men efter 1981 även Grekland – var dessutom principiellt motståndare till hela idén om en internationell politisk roll för gemenskapen. Trots detta hittades i praktiken under denna period, om än efter långa diskussioner och förhandlingar, lösningar för att kunna använda gemenskapens ekonomiska tyngd som politiskt påtryckningsinstrument.

Om förändringarna i den gemensamma politiken hade skett utan institutionella reformer så kan det motsatta däremot inte sägas vara fallet. Samtidigt som det utrikespolitiska samarbetet tilltog i styrka blev också samarbetets svagheter desto mer uppenbara. Några av de akuta behoven var att kunna samlas snabbt i krislägen, att mer tydligt formulera vilka normer och värderingar som skulle styra samarbetet och att säkerställa att politiken inte i alltför hög grad kunde fluktuera var sjätte månad med ordförandeskapsbytena. Vissa reformer kom på hösten 1981, när utrikesministrarna bland annat enades om att inrätta en formell krisprocedur som innebar att ministrarna, om någon medlemsstat så önskade, skulle kunna träffas inom 48 timmar. Samtidigt introducerades den så kallade trojkan, så att ordförandestaten skulle kunna bistås av både den föregående och den efterföljande ordföranden. Syftet var att både minska arbetsbelastningen för ordföranden och säkerställa mer kontinuitet i utrikespolitiken. Vidare formulerades medlemsstaternas åtaganden i tydligare ordalag än tidigare. Ministrarna enades bland annat om att politiken skulle ha som mål att inte bara reagera på internationella händelser utan även sträva efter att forma dem. Utfästelser om att dessutom informera och konsultera övriga medlemmar före viktiga nationella utrikespolitiska beslut gavs också.

Reellt inflytande efter det kalla krigets slut

Under större delen av 1980-talet fortsatte sedan samarbetet på ungefär samma nivå, med några nya initiativ varje år men utan några dramatiska förändringar. Nästa period när utrikespolitiken förändrades sträckte sig mellan 1988 till 1991, med tonvikt på det sistnämnda året. Frågor som EG reagerade på under slutet av 1980-talet var till exempel händelserna på Himmelska Fridens Torg i Peking (där EG också vidtog vissa sanktioner) och Irans officiella hot mot författaren Salman Rushdie (där Irak också möttes av sanktioner från EG:s sida). Händelserna i Öst- och Centraleuropa fick däremot inte speciellt mycket officiell uppmärksamhet av ett samlat EG. Under senhösten 1989 var

det endast i relation till Rumänien som EG visade upp ett enigt försök att påverka den process mot systemskifte som många andra stater då redan hade påbörjat. Fram till och med 1990 är det dessutom möjligt att hävda att förutom i arbetet inom ESK hade den gemensamma utrikespolitiken, även om den gradvis växte fram och tilltog i styrka, ganska liten effekt i omvärlden.

Under 1991 däremot kan man börja urskilja situationer där EG:s inflytande blev synligt, även i fall när EG inte alltid framstod som enigt och inte lyckades lösa frågorna. Ett par sådana exempel var EG:s reaktioner på de tidiga stadierna av konflikten på Balkan och Iraks invasion av Kuwait. I det förstnämnda fallet visade EG upp en ny dimension i sin utrikespolitik. Förutom att använda sin tyngd i handelspolitiska frågor, för att med både morötter och käppar förmå parterna att uppnå en förhandlingslösning, skickade EG även iväg fredsförhandlare med mandat att försöka förhindra en upptrappning av den väpnade konflikten. Det var första gången alla medlemsstater accepterade att ordförandestaten inte bara *representerade* gemenskapen som helhet i säkerhetspolitiska frågor utan även tillät ordföranden att *förhandla* för hela gemenskapens räkning. Dessutom utgjorde beslutet att sätta upp en obebäddad observationsstyrka för att bevaka vapenvilan i Bosnien det första tillfället EG skickade ut "trupper" i sitt eget namn. I fallet Irak lyckades gemenskapen, trots oenighet i vissa frågor, bidra till den övergripande lösningen genom att komma med förslaget om att upprätta de skyddade zonerna i norra och södra Irak som sedan etablerades av FN:s säkerhetsråd.

Under denna period förefaller det således igen som om en avgörande förklaring till EG:s tilltagande politiska roll i resten av världen sammanföll med större förändringar i det internationella systemet. Även om det är svårt att med säkerhet tidsbestämma slutet av det kalla kriget, anser de flesta att det redan under 1988 stod klart att Sovjetunionen övergett Brezhnev-doktrinen och började tillåta sina satellitstater en viss mån av politisk frihet. Följande år markerade sammetsrevolutionerna i Öst- och Centraleuropa det definitiva slutet på en 40 år gammal konflikt som styrte hela den säkerhetspolitiska tillvaron i Europa. För de västeuropeiska staterna innebar detta dels en stor osäkerhet om hur USA skulle ställa sig till en framtida säkerhetspolitisk och militär närvaro i Europa, dels att riskerna att förvärpa spänningsläget i kalla kriget, genom att visa sprickor i alliansen, nu försvann.

Denna utveckling påverkade många västeuropeiska staters vilja att visa att EG nu var moget att stå på egna ben. Sådana ambitioner gällde både arbetet för den fredliga utvecklingen mot demokratisering i Öst- och Centraleuropa och gentemot den betydligt mer konfliktfyllda situation som i

slutet av 1990 uppkom på Balkan. Därmed förefaller det även under denna period som om USA:s roll i världspolitiken, i detta fall osäkerhet angående USA:s intentioner, i hög grad bidrog till förändringar i den gemensamma utrikespolitiken. Det faktum att förändringarna började redan 1988, tyder däremot också på att EG när möjligheten fanns, efter reformerna i Sovjetunionen och minskad spänning mellan öst och väst, grep tillfällen som gavs och försökte utnyttja det ökade utrymmet för att definiera en tydligare egen politisk roll.

Precis som under perioden i slutet av 1970- och början av 1980-talet medförde dessa nya ansträngningar att bristerna i samarbetet fick förnyad aktualitet. Detta genererade nya diskussioner om nödvändigheten av institutionella reformer. Inför den regeringskonferens som skulle hållas i Nederländerna i december 1991, kröp frågor om en radikal förändring av det utrikespolitiska samarbetet upp på den mötesagenda som därtills främst handlat om den monetära unionen. När fördraget om den Europeiska unionen undertecknades i början av 1992 hade det som tidigare benämnts *utrikespolitiskt samarbete* omvandlats till betydligt mer långtgående formuleringar om en *gemensam utrikes- och säkerhetspolitik*. Kommissionen fick förslagsrätt och den Västeuropeiska försvarsunionen (VEU) länkades till EU för att kunna utföra säkerhetspolitiska aktioner som krävde militära medel. En mycket begränsad möjlighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet introducerades också. Åter igen förefaller det alltså ha varit förändringar i den förda politiken som i ett andra steg genererade institutionella reformer.

Lärdomar från Balkan som ny katalysator

Nästa period när unionen uppvisade tecken på att ta nya steg i sin aktörsroll i världspolitiken inföll under 1995 och 1996. Under denna period stod en mängd olika aktiviteter gentemot Balkan i fokus, men även till exempel ett antal olika initiativ gentemot länderna omkring de afrikanska stora sjöarna. Ett par nya typer av insatser tog fart på EU-nivå under denna period. Den ena var utnämning av så kallade särskilda representanter, som med specifika mandat agerar och representerar unionen i vissa konflikter. Den andra var uttryckligt politiskt, finansiellt, och ibland även personellt stöd till internationella organisationer, antingen genom finansiering av specifika aktiviteter som genomförs av andra organisationer eller genom EU-ledd organisering av dessa aktiviteter. Som exempel kan nämnas att EU under denna period finansiera-

de delar av OAU:s observationsstyrka i Burundi och ansvarade för samordningen av övervakningen av valen till det palestinska parlamentet.

Stöd för demokrati och mänskliga rättigheter blev också en tydligare del av unionens utrikespolitik under mitten av nittioalet, och valövervakning blev något av en standardaktivitet från EU:s sida. Enbart under 1995 och 1996 hade EU valövervakare i Moçambique, Ghana, Zaire, Ryssland, Bosnien, Guatemala och Nicaragua. Dessutom togs ett principbeslut år 1995 att alla nya handelsavtal med tredje stat skulle innehålla en klausul som tillåter EU att upphäva avtalet om respekten för mänskliga rättigheter inte anses tillfredsställande. Under denna period engagerade sig EU också i frågor som på ett mer påtagligt sätt berörde olika militära frågor, såsom minröjningsaktiviteter i Angola och på Balkan, och deltagande och finansiering av KEDO, den internationella organisation som arbetar för icke-nukleär energiproduktion på den koreanska halvön.

Bilden av de två tidigare perioderna (som beskrevs ovan), där större förändringar i det internationella systemet föregick eller sammanföll med förändringar i den gemensamma politiken, var inte lika tydlig under denna period. Några större och dramatiska förändringar på internationell nivå kan inte sägas ha förekommit under denna period, men två allvarliga konflikter – på Balkan och i Rwanda – resulterade med all säkerhet ändå i en större insikt om behovet av ett EU som kunde agera samfällt. EU drog flera lärdomar av händelserna som omgärdade NATO:s insatser i före detta Jugoslavien under våren 1995.

En av lärdomarna var att USA:s vilja att delta i fredsframtvängande insatser i Europa inte sträckte sig så långt att landet var berett att riskera amerikanska soldaters liv genom att bidra med marktrupper. USA:s inställning hade redan förändrats efter händelserna i Somalia i början av 1990-talet, och framgick med all tydlighet när diskussionerna om en militär intervention i före detta Jugoslavien på allvar började diskuteras under slutet av 1994. USA:s intresse för ett fortsatt bidrag till den säkerhetspolitiska situationen utanför EU:s gränser ifrågasattes därmed och vikten av ett enigt EU blev desto mer tydlig. En annan lärdom var att NATO:s militära insatser på sin höjd skulle kunna stoppa ett pågående krig, men att fredsarbetet krävde insatser av en helt annan natur. Detta var något som en militär organisation som NATO varken hade mandat eller möjligheter att bistå med. Arbetet med återuppbyggnad av både politiska, ekonomiska och rättsliga institutioner på Balkan, och inte minst återuppbyggnad av ett fungerande civilsamhälle, blev därmed uppgifter som främst föll på EU men även i viss mån på Organisationen för säker-

het och samarbetet i Europa (OSSE). I och med detta stod det klart att EU hade en viktig roll att fylla när USA sågs som en något ovillig partner och NATO endast kunde bidra med en mycket begränsad uppgift. Med andra ord har utifrånperspektivet, som förklaring till förändringar i den gemensamma utrikespolitiken, även bärkraft under denna period.

Precis som föregående två perioder följdes också denna period av institutionella förändringar. Flera av de problem som blev uppenbara bland annat under konflikterna på Balkan genererade nya lösningar i Amsterdamfördraget, som undertecknades i oktober 1997. För att säkerställa mer kontinuitet i politiken och för att tydligare framstå som en enig aktör beslöts att tillsätta en utrikespolitisk talesman för unionen. För att tydliggöra vilka militära uppgifter unionen skulle kunna tänkas genomföra, med hjälp av VEU, specificerades unionens ambitioner till att gälla de så kallade Petersbergsuppgifterna – fredsbevarande, fredsframtvingande och humanitära insatser. För att i största mån undvika situationer där en enda medlemsstat kunde hindra övriga att enas om en gemensam politik infördes också en ny form av beslutsfattande, där det i vissa fall (detaljbeslut) är möjligt att använda kvalificerad majoritet och i andra fall (rambeslut) är möjligt för en eller ett mindre antal stater att avstå från att rösta. Även om det fortfarande inte talades om någon möjlighet till formella sanktioner mot medlemsstater som inte efterlevde gjorda överenskommelser var skrivningarna i fördraget betydligt mer långtgående än tidigare vad gäller medlemmarnas förpliktelser. Fördraget talade uttryckligen om att medlemsstaterna ”aktivt och förbehållslöst” skall ”stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet.” Med andra ord förändrade Amsterdamfördraget både procedurerna för beslutsfattande, reglerna för samarbetets omfattning och de övergripande normer som ligger till grund för samarbetet.

Från en reaktiv till en aktiv union

Den senaste förändringsperioden är något svårare att avgränsa men förefaller ha startat 1998–99 och pågår fortfarande. Det är först och främst värt att notera att fortfarande 1991 uttryckte fyra av fem deklARATIONER och pressmeddelanden enbart åsikter, utan att följas av någon aktiv åtgärd från unionens sida. År 1997 innehöll nästan var tredje deklARATION även referenser till politiska och/eller ekonomiska åtgärder, och 1999 innehöll mer än var annan deklARATION sådana referenser. Innehållet i politiken började också förändras i

slutet av 1990-talet. Från och med 1999 förefaller det som om allt mer allomfattande politiska initiativ i förhållande till pågående konflikter börjar ta form.

Ett sådant exempel är unionens initiativ till den så kallade Stabilitetspakten för sydöstra Europa, som nu består av över 40 stater och organisationer. Pakten syftar till att stabilisera sydöstra Europa genom att koordinera internationella insatser och stödja staterna i regionen i arbetet för fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk tillväxt. I Kosovo, efter NATO:s intervention, åtog sig EU ansvaret för den ekonomiska återuppbyggnaden och utvecklingen i samband med att FN satte upp sin mission, UNMIK. Ett annat exempel var EU:s finansiella stöd till det FN-ledda programmet "vapen i utbyte mot utveckling" i Albanien, som syftade till att få befolkningen att frivilligt lämna in sina vapen mot löfte om återuppbyggnad av vägar, telefonkommunikationer och tillgång till fordon. EU har också de senaste åren arbetat aktivt för nedrustning och ickespridning av vapen i Ryssland, bland annat genom att etablera en testanläggning för nedmontering av vapen i landet och bistå med experthjälp och studier om transport, lagring och nedbrytning av plutonium. Det är dessutom inte bara Ryssland och Öst- och Centraleuropa, utan även mer avlägsna platser i både Afrika, Asien och Mellanöstern, som mötts av ökad aktivitet från EU:s sida de senaste åren.

Denna, fortfarande pågående, period av förändringar i den gemensamma utrikespolitiken är i ännu högre grad än under föregående period svår att länka till sammanfallande förändringar i det internationella systemet. Några större svängningar i USA:s allmänna utrikespolitiska hållning skedde inte under president Clintons andra mandatperiod. Andra internationella organisationer såsom FN och OSSE genomgick inte heller några större förändringar. Det enda undantaget är NATO:s militära intervention i Kosovokonflikten under våren 1999, som genomfördes utan mandat från FN:s säkerhetsråd och försämrade relationerna mellan främst Ryssland och USA. Lärdomarna från bombningarna mot serbiska mål 1995 fick naturligtvis också förnyad aktualitet efter Kosovokonflikten. Detta bidrog åter igen till insikten om att EU hade en viktig uppgift att fylla och att unionen var den enda aktören med kapacitet och vilja att hantera en så mångdimensionell och komplex uppgift. Men som huvudförklaring till unionens nya vilja att på ett mer generellt plan visa upp en aktiv och enad front räcker dessa händelser inte hela vägen.

Även institutionella förklaringar blir nödvändiga för att på ett tillfredställande sätt klarlägga anledningarna till att unionens medlemmar de senaste åren på ett helt annat sätt än tidigare kunnat agera samfällt. De institutionella reformer som tillkom genom Amsterdamfördraget verkar ha haft en ganska

omedelbar effekt på politiken. Den kanske viktigaste förändringen var tillsättandet av en utrikespolitisk talesman. Delvis därför att den nuvarande innehavaren av posten, Javier Solana, haft möjligheter att aktivt påverka utrikespolitiken, men kanske främst till följd av den förändring i den institutionella dynamiken som uppstår när ett nytt maktcentrum läggs till de redan befintliga. Både medlemsstaterna och kommissionen fick i och med detta en ny referenspunkt att förhålla sig till, något som verkar ha lett till ökad aktivitetsgrad både hos kommissionen och det roterande ordförandeskapet.

Samtidigt som förändringarna i den gemensamma utrikespolitiken under denna period sammanfaller med Amsterdampfördragets institutionella förändringar skall det också påpekas att de även har gett upphov till ytterligare institutionella förändringar. Det ännu inte ratificerade Nicefördraget innehåller nya formuleringar om både en gemensam försvarspolitik och samarbete på krigsmaterielområdet. Sommaren 1999 inleddes dessutom en process som syftar till att skapa en för unionen gemensam militärstyrka som ska bestå av ca 60 000 man och kunna användas för de ovan nämnda Petersbergsuppgifterna. Enligt planerna skulle styrkan kunna användas från och med år 2003. Därför är det i detta sammanhang intressant att notera att EU redan under hösten 2001, efter att USA inledde sin militära operation i Afghanistan, diskuterade möjligheter att ersätta USA:s marktrupper i Kosovo med trupper ur den nya gemensamma styrkan. I skrivande stund förefaller det dessutom som om samtliga unionens medlemsstater kommer att bidra med gemensamma trupper till FN:s fredsbevarande styrka i Afghanistan. Om så sker blir det första gången någonsin som EU i eget namn genomför gemensamma militära aktioner.

För att summera kan vi således konstatera att det under alla perioder av förändring i den gemensamma utrikespolitiken funnits faktorer utanför EU:s egna gränser som på olika sätt bidragit till utvecklingen. Förhållandet till USA, och de europeiska staternas bedömningar av amerikanska intentioner, har format mycket av debatten och påverkat de europeiska staternas inställning till både önskvärdheten och möjligheterna för EU att kunna utöva politiskt inflytande i resten av världen. Däremot ska resultatet av de successiva institutionella förändringarna inte förringas. Även om dessa förändringar först och främst framstår som en följd av redan intensifierad politik, har naturligtvis denna intensifiering kunnat ske genom tidigare institutionella reformer. Med andra ord skulle man kunna hävda att institutionella reformer inte i någon större utsträckning får en omedelbar effekt på politiken, men att de ändå visar sig spela en viktig roll för unionens förmåga att agera och reagera på förändringar i yttrevärlden.

Komparativa fördelar gentemot stater

Unionen är alltså en allt mer aktiv deltagare i världspolitiken. Att EU i detta arbete på många sätt har nackdelar jämfört med "vanliga stater" är uppenbart, men man kan även ställa sig frågan om EU:s ganska ovanliga karaktärsdrag i vissa fall också ger unionen komparativa fördelar. Genom att studera unionens *strukturella förutsättningar*, samt *förväntningar och uppfattningar* om hur EU fungerar som internationell aktör kan vi få en bild av dessa för och nackdelar. Tanken är att det inte enbart är av vikt att unionen har förutsättningar att föra en gemensam utrikespolitik, utan att det även spelar roll hur EU bedöms och bemöts av andra. Dessutom hänger dessa dimensioner tätt samman. Det är till stor del det faktum att EU har andra strukturella förutsättningar än både stater och internationella organisationer som gör att uppfattningarna och förväntningarna på EU på många sätt skiljer sig från synen på andra aktörer.

Åtminstone fyra sådana strukturella förutsättningar förefaller ovanligt intressanta i detta sammanhang. Alla aktörer som vill kunna agera intentionellt i en internationell miljö måste ha någon typ av *intressen* att formulera politiken utifrån, ett *beslutssystem* för att kunna uttrycka politiken, *utrikespolitiska instrument* att agera med, och *resurser* att tillgå. I alla dessa avseenden visar EU upp ganska ovanliga och i vissa fall unika karaktärsdrag.

Det är en omdebatterad fråga om unionens *gemensamma intresse* är mer eller något delvis annat än summan av medlemsstaternas intressen. Många hävdar att så länge enhällighet gäller vid beslutsfattande kan besluten aldrig bygga på annat än en minsta gemensam nämnare mellan deltagarna. Oavsett viken åsikt man har i denna fråga kan man däremot inte komma ifrån att det intresse som i slutändan styr EU:s agerande är av en något annorlunda karaktär än motsvarigheten hos statsaktörer. Det faktum att politiken i grunden bygger på femton nationella intressen, gör att EU å ena sidan ofta anklagas för att inte ha ett tillräckligt tydligt formulerat "unionsintresse". EU påstås därmed ofta föra en politik som är tvetydig och representerar flera olika viljor samtidigt. Å andra sidan innebär detta också att unionen inte omedelbart kan förknippas med någon individuell medlemsstats särintressen. Att den politik som förs representerar den kollektiva viljan från femton stater resulterar därför också i en något annorlunda bild av EU; en bild av en union av stater som svårigen kan anklagas för att enbart agera i syfte att främja just ett "själviskt" nationellt intresse.

Genom att vara ett multinationellt forum får unionen därmed en viss

styrka gentemot statsaktörer. Detta gäller kanske framför allt i situationer där politiken syftar till att förändra beteendet hos andra stater. Det kan till exempel gälla tillfällen när EU beslutar om sanktioner gentemot en tredje part. Ett sådant beslut, fattat av ett kollektiv av stater, kan uppfattas som mindre styrt av snäva nationella intressen (och därmed tolkas som ett mer legitimt beslut) än ett unilateralt agerande. På samma sätt har många biståndsforskare påpekat att multilaterala biståndsgivare som EU, även om biståndet är villkorat, är mindre känsliga för snäva inrikespolitiska överväganden. De betraktas därmed med mindre skepticism och åtnjuter större legitimitet hos mottagaren. Unionens möjligheter att påverka sin omgivning kan därför i detta avseende, i den mån EU förmår formulera en tydlig politik, anses vara större än summan av de individuella medlemsstaterna skulle ha varit ifall de agerade var för sig.

Att unionens *beslutssystem* ser annorlunda ut än staters motsvarigheter får också följder för synen på EU som internationell aktör. EU saknar traditionella institutioner, som till exempel ett utrikesdepartement, en utrikesminister och en statschef. Istället karaktäriseras EU:s system för beslutsfattande av ständigt pågående förhandlingar mellan femton utrikesdepartement. Detta får både positiva och negativa konsekvenser. Å ena sidan medför det ständiga behovet av att sammanjämka femton olika nationella intressen en bild av unionen som en trögrörlig och besvärlig part att ha att göra med. När medlemsstaterna väl kommit överens är dessutom unionens position svår att förändra. De kompromisser som gjorts bygger ofta på långa kedjor av givande och tagande, och oftast föredrar medlemsstaterna den överenskommelse som gjorts framför att omförhandla ett helt politiskt paket igen. Därmed ses unionen ofta som en allt annat än flexibel aktör som sällan kan engagera sig i ett aktivt givande och tagande med andra aktörer på internationell nivå. Å andra sidan innebär detta samtidigt en styrka för unionen i vissa sammanhang. Särskilt i förhandlingssituationer där EU är den starkare parten, kan unionen med hänvisning till sin trögrörliga interna beslutsprocess frammana större eftergifter från motparten än vad som annars varit fallet. Dessutom kan unionens långsamhet medföra att andra betraktar dess utfästelser som stabila och relativt okänsliga för effekter av ett enda presidentval eller någon annan inrikespolitisk förändring. Risken är också minimal att EU ska föra en politik som ger uttryck för någon extrem riktning, eftersom en sådan politik med stor sannolikhet kan antas vara omöjlig att få gehör för bland alla femton medlemsstaterna. EU är, med andra ord, en ganska förutsägbar aktör som andra kan "lita på" i högre grad än många stater. I situationer där till exempel internationella avtal ska slutas, är en sådan tillgång på tillitssidan en fördel för unionen.

Vad gäller den tredje aspekten av de strukturella förutsättningarna, *utrikespolitiska instrument*, skiljer sig EU också från typiska statsaktörer. Medan unionen har förmågan att använda sig av många typer av instrument som normalt förknippas med stater (såsom diplomatiska sanktioner, utsändande av valobservatörer och övervakare av fredsavtal och vapenvilor, utsändande av fredsmäklare, ”statsbesök”, handels-, samarbets- och biståndsavtal, ekonomiska sanktioner, och finansiell utlåning), saknar den samtidigt vissa instrument som traditionellt förknippas med utrikespolitik. Till denna bild bör naturligtvis också läggas att unionen även har tillgång till vissa ganska ovanliga instrument som normalt inte förknippas med stater.

EU:s brister i hela det batteri av utrikespolitiska instrument vi normalt associerar med stater, och främst avsaknaden av militära medel, är inte uteslutande av negativ karaktär. Vissa hävdar att unionens avsaknad av ett gemensamt försvar kan ses som en tillgång. Utan ett gemensamt försvar är det svårt att associera unionen med en ny supermakt i ordets traditionella bemärkelse. Därmed förblir bilden av EU annorlunda än den av USA och andra större stater. Många menar att unionens inflytande på världspolitiken, särskilt i takt med att fler och fler konflikter och problem på internationell nivå ter sig svåra att lösa med militära medel, är större ifall andra stater uppfattar unionen som en civilmakt snarare än en militärmakt. Å andra sidan finns de som hävdar att EU aldrig kan utöva sitt inflytande till fullo om inte unionen som sista utväg även har möjlighet att åtminstone hota med en trovärdig militär kapacitet. Denna fråga börjar dock framstå som delvis överspelad i och med att unionen nu bygger upp en militär insatsstyrka som ska kunna användas för humanitära, fredsbevarande och fredsframtvingande operationer. Däremot kommer det fortfarande att krävas enhällighet för ett beslut om att använda denna EU-armé. Därmed blir riskerna för snabba och oöverlagda militära aktioner från EU:s sida mindre än hos typiska statsaktörer.

Till de mer ovanliga instrumenten hör unionens politiska dialoger med andra stater och grupper av stater. EU:s formella dialoger har växt fram som ett resultat av efterfrågan från utomstående stater på regelbundna politiska kontakter. Stater söker denna typ av formaliserat politiskt utbyte med EU av många olika anledningar, som oftast utgörs av en kombination av ekonomiska och politiska faktorer. EU är en attraktiv internationell partner tack vare sin ekonomiska styrka. Att få tillträde till EU:s inre marknad är en hög prioritet för de flesta länder. I politiskt hänseende har regelbundna kontakter med EU dessutom ett högt symbolvärde för många utomstående stater. Till

exempel signalerar Ukraina genom sin politiska dialog med EU att landet har alternativa partners till Ryssland. Australien signalerar på samma sätt en viss självständighet gentemot USA genom sin dialog med EU. Vissa länder kan även se dialogerna som ett sätt att återställa eller förbättra sitt internationella rykte, där Kinas dialog med EU kan ses som ett talande exempel.

Dialogerna består av institutionaliserade formella utbyten med en eller flera stater, och föreskriver regelbundna kontakter utöver de normala diplomatiska förbindelserna. Det kan till exempel handla om beslut att på en eller flera olika politiska nivåer träffas varje halvår eller år för löpande förhandlingar och diskussioner om frågor som kan röra både de ekonomiska och politiska relationerna. Dialogerna utgör därför ett instrument som EU kan använda för att arbeta mot mer långsiktiga mål, om än med betydligt lägre profil än i intensiva krissituationer. Det faktum att dialogerna först och främst är ett resultat av efterfrågan utifrån resulterar i att de kan användas på flera sätt i påtryckningssyfte. Precis som i vanliga diplomatiska relationer kan EU dessutom genom val av politisk nivå för dialogerna sända signaler om hur viktiga relationerna uppfattas. Unionen besitter därmed, när en dialog väl etablerats med en tredje part, något av ett extra utrikespolitiskt instrument. EU har då möjlighet att signalera missnöje eller uppskattning genom att förändra den politiska nivån på vilken kommande möten ska hållas, eller genom att ställa in respektive öka antalet planerade möten. Som exempel kan nämnas att EU frös dialogen med Kina år 1989 efter händelserna på Himmelska fridens torg i Peking. Med andra ord är EU:s dialoger ett relativt ovanligt, och också relativt flexibelt instrument, som samtidigt innebär ganska få politiska åtaganden och kan användas som påtryckningsmedel i form av både morötter och käppar.

Vad gäller *resurser*, den fjärde strukturella förutsättningen som nämndes ovan, har EU också på vissa sätt ovanliga förutsättningar. Medan militära resurser i stort sett saknas fortfarande, besitter unionen ekonomiska resurser som endast kan jämföras med USA. Att EU har en så stark resursbas får flera effekter för unionens möjligheter till politiskt inflytande i världspolitiken. Dels medför det att unionen kan använda sig av olika ekonomiska och finansiella åtgärder som ett kraftfullt utrikespolitiskt instrument i sig. Genom till exempel importkvoter, tariffära förändringar, ekonomiska sanktioner, krediter och bistånd kan unionen signalera och understryka sina politiska önskemål och prioriteringar. Dels medför det att EU i många delar av världen åtnjuter ett betydligt större intresse än vad de individuella medlemsstaterna var för sig annars skulle gjort. I sin tur innebär detta stora intresse att unio-

nens möjligheter till inflytande är stort i förhållande till de flesta enskilda stater. Det bör dock framhållas att dessa möjligheter enbart kan realiseras vid de tillfällen då EU också politiskt verkligen kan framföra en enad och tydlig linje.

Komparativa fördelar gentemot internationella organisationer

Även i jämförelse med internationella organisationer har EU vissa karaktärsdrag som i många sammanhang kan innebära fördelar på världsarenan. Ett sådant är EU:s karaktär av en "exklusiv klubb" med hårdare medlemskrav än vad någon internationell organisation tillämpar. Dessa medlemskrav, som handlar om organisering av både den ekonomiska och politiska sfären i medlemsstaterna och föreskriver liberal marknadsekonomi, ett demokratiskt politiskt system och respekt för rättsstatsprinciper och mänskliga rättigheter, påverkar omvärldens uppfattning av unionen. Medan EU naturligtvis i ett internationellt perspektiv är en sammanslutning av relativt få stater, och därmed öppet för anklagelser om att enbart representera en mycket begränsad del av världen, ger dess medlemskrav på andra sätt en ökad legitimitet åt unionen. Framför allt i arbetet med att sprida normer som demokrati och mänskliga rättigheter åtnjuter unionen därmed relativt hög legitimitet. En universell organisation som FN, som i princip accepterar alla stater som medlemmar, kan helt enkelt bli betydligt mer ifrågasatt i sitt arbete med just dessa frågor, med motiveringen att många av medlemmarna inte själva uppfyller kraven.

Även i effektivitetshänseende särskiljer sig EU i jämförelse med internationella organisationer. Effektiviteten i alla organisationers verksamhet påverkas i hög grad av dessa sammanslutningars möjlighet att säkerställa efterlevnaden av gjorda överenskommelser. Ett av de mest uppenbara problem som internationella organisationer ställs inför är att det sällan finns en överstatlig institution som har rätt att avgöra om stater följer de utfästelser som gjorts. Medlemmar kan därmed ostraffat låta bli att efterleva överenskommelser, eller följa med som "fripassagerare" på övrigas bekostnad. EU särskiljer sig i detta hänseende genom att ha en ovanligt god efterlevnad bland medlemmarna. Detta är ett resultat av unionens överstatliga institutioner, täta nätverk mellan medlemmarna på alla politiska och administrativa nivåer, och ovanligt starka gemensamma normer och värderingar som präglar arbetet. Därmed är fripas-

sagerarproblemet betydligt mindre inom EU och möjligheterna att föra en effektiv kollektiv utrikespolitik bättre än vad internationella organisationer i allmänhet kan hoppas på.

EU särskiljer sig också från internationella organisationer i omfattningen av samarbete. Målsättningen för unionens politiska roll i världen har inga egentliga begränsningar såsom den framställs i fördragen. Formuleringarna i Amsterdambfördraget handlar uttryckligen om "alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken" och kan därför på många sätt liknas vid förutsättningarna som gäller för staters motsvarighet. Inga internationella organisationer kommer i närheten av en så allomfattande definition av sina syften. I och med detta kan EU också kontinuerligt behandla alla typer av internationella problem, oavsett frågornas natur, bredd och komplexitet, förutsatt att medlemsstaterna kan enas om detta. På så sätt är EU en betydligt mer flexibel aktör än internationella organisationer, som oftast på förhand definierat precisa syften och omfattning för verksamheten. Detsamma gäller den arsenal av utrikespolitiska instrument som unionen har till sitt förfogande, som är betydligt bredare än i de mer sakfrågespecifika internationella organisationerna. NATO besitter till exempel ett kraftfullt militärt instrument, Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken kan tillgå finansiella instrument, och OSSE kan bistå med utbildning och hjälp/påtryckningar för politiska förändringar. EU, däremot, kan använda sig av ett helt spektrum av diplomatiska och ekonomiska medel. Detta innebär att unionen på ett helt annat sätt än internationella organisationer har möjlighet att ta ett helhetsgrepp på internationella problem.

En framåtblick

Den bild som tecknats här, av EU som en ovanlig aktör i en förändrings- och utvecklingsfas, väcker också frågor om detta är en process som kan antas fortsätta framöver. Det är då viktigt att komma ihåg att det inte bara är EU som för närvarande förändras – även omvärlden ändrar karaktär. I den mån man kan beskriva dessa globala förändringar i termer av ökat beroende mellan stater och därmed också ökad sårbarhet, nya och mer komplexa typer av säkerhetspolitiska hot och en allt mer omfattande struktur av internationella avtal och förbindelser, kan man också anta att EU kan komma att spela en allt viktigare roll. Unionens medlemsstater har inte var för sig samma möjligheter att påverka sin omvärld som ett enat EU kan ha. De sätt på vilka EU:s med-

lemsstater allt oftare agerar samfält visar att unionen redan är det viktigaste utrikespolitiska forumet för medlemsstaterna. När nya kriser och framtida internationella förändringar äger rum är det därför troligt att unionen kommer att fortsätta att utveckla sin kollektiva utrikespolitik. EU:s ovanliga karaktärsdrag kan då också visa sig vara allt mer värdefulla.

Unionen kommer med all säkerhet att fortsätta vara splittrad då och då, men dessa tillfällen blir mer och mer sällsynta. De olika utrikespolitiska viljorna konvergerar för närvarande, och splittringen bland unionens medlemsstater förefaller idag ofta inte större än de meningsskiljaktigheter som periodvis förekommer mellan den amerikanska administrationen och kongressen (och även internt inom presidentadministrationen). Samtidigt ska man inte underskatta de många hinder och problem som fortfarande återstår. En av de mest kritiska frågorna som framöver måste lösas är hur politikutformning och extern representation ska ske i en union som nästan kommer att fördubbla antalet medlemmar. Vid upprepade tillfällen har till exempel de stora medlemsstaterna – främst Tyskland, Frankrike och Storbritannien – visat att i allvarliga kriser är tålamodet och viljan att invänta konsensusbeslut från alla femton medlemmar fortfarande ganska begränsat. Som åter tydliggjorts under EU:s diskussioner om bemötande av terroristhotet, är dessa stater ofta frestade att bilda en exklusiv grupp som träffas före EU:s utrikesministermöten. Sedan presenteras ofta, till de mindre staternas tydliga irritation, färdiga överenskommelser för de övriga. Denna frestelse lär inte minska när antalet småstater ökar dramatiskt i takt med de kommande utvidgningsomgångarna.

Samtidigt ska vi komma ihåg att för tjugo år sedan hindrade Danmark och Irland, med stöd även från Storbritannien, alla försök att ens diskutera säkerhets- och försvarspolitiska frågor inom ramen för gemenskapsarbetet. Ingen hade då trott att unionen idag skulle vara i färd med att bygga upp en egen militär styrka. Det är denna ganska häpnadsväckande historiska utveckling som visar att även de problem som idag ses som oöverstigligen kan antas hitta nya lösningar som vi kanske inte ens kan föreställa oss idag. I det ständigt pågående förhandlingssystem som EU utgör, som kontinuerligt sammanjämkar ett stort antal viljor och åsikter på alla politiska nivåer och i ett helt spektrum av olika sakfrågor, uppkommer också nya lösningar som inte nödvändigtvis är hämtade med nationalstaten som förebild. Det finns således skäl att anta att unionen framöver i allt högre grad kommer att svara på nya internationella problem med en samlad röst. Under lång tid framöver kommer den dessutom att göra det i skepnaden av en mycket ovanlig utmanare i världspolitiken.

Källor och litteratur

Det finns flera översiktsverk som i ett historiskt perspektiv behandlar framväxten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. En utmärkt monografi har skrivits av Simon Duke, *The Elusive Quest for European Security* (Basingstoke: Macmillan, 2000). Simon Nuttall ger i två volymer, *European Political Co-operation* (Oxford: Clarendon Press, 1992) och *European Foreign Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2000), en heltäckande överblick över det utrikespolitiska samarbetets historia.

Charlotte Bretherton och John Vogler beskriver unionens pågående internationella verksamhet i boken *The European Union as a Global Actor* (London: Routledge, 1999). I den sistnämnda boken förs också diskussioner om EU:s aktörskapacitet, som till stor del bygger på Gunnar Sjöstedts ofta citerade bok *The External Role of the European Community* (Farnborough: Saxon house, 1977).

Tre intressanta artiklar som behandlar frågor om EU:s inflytande i världspolitiken är David Allen & Michael Smith "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena" i Martin Holland (red.) *The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice* (Basingstoke: Macmillan, 1991); Christopher Hill "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role" i *Journal of Common Market Studies* 31, 1993, nr 3, och Richard Rosecrance "The European Union: A New Type of International Actor" i Jan Zielonka (red.) *Paradoxes of European Foreign Policy* (Hague: Kluwer, 1998). En intressant nyutkommen bok på samma tema är Roy Ginsbergs *The European Union in International Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2001). Ett bredare verk, som inte enbart handlar om EU:s internationella roll men som inspirerat delar av detta kapitel är Brigid Laffan, Rory O'Donnell och Michael Smiths bok *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration* (London: Routledge, 2000).

Vem tjänar på parallellimporten?

av Mattias Ganslandt

Inte på något annat område manifesterar sig unionens *inre* marknad tydligare än när det gäller reglerna för parallellimport. Immaterialrättsligt skyddade produkter kan fritt cirkulera mellan medlemsländerna medan all parallellimport av sådana produkter från länder utanför det Europeiska Ekonomiska Samarbetet (EES) förhindras av den yttre gränskontrollen. Cross Pharma kan parallellimportera Losec från Spanien men HK Factory Outlet kan inte parallellimportera Levis jeans från USA.

I detta kapitel kommer analysen att fokusera på frågeställningen om EU är ett optimalt parallellimportsområde ("PI-område") för Europas konsumenter och företag. Är det effektivt att varor får parallellimporteras om och endast om ursprungs- och destinationsorten ligger inom EES-området och oberoende av vilket immaterialrättsligt skydd produkterna har?

Analysen kommer särskilt att belysa parallellimportens statiska och dynamiska effekter. Dessutom kommer sambandet mellan parallellimportens orsaker och dess effekter att analyseras närmare. Avslutningsvis kommer dagens regelverk att jämföras med andra politiska alternativ som är förenliga med den inre marknadens grundprinciper.

En fråga – många konflikter

Parallellimport är internationell handel med genuina produkter som skyddas av varumärken, patent, upphovsrätt eller mönsterskydd och som skeppas från en marknad till en annan utan originaltillverkarens medgivande. När exempelvis Cross Pharma importerar Losec till Sverige gör man det utan ett medgivande från originaltillverkaren AstraZeneca.

Eftersom parallellimport är internationell handel med immaterialrättsligt skyddade varor så berörs denna aktivitet av både handelspolitiken och de immaterialrättsliga reglerna. De ekonomiska och politiska diskussionerna om

parallellimporten beror på att handelspolitikens och konkurrenspolitikens mål i vissa situationer står i direkt konflikt med de immaterialrättsliga målsättningarna.

Ett patent eller varumärke ger vanligtvis skydd åt en vara eller tjänst under en begränsad tid och i ett begränsat geografiskt område. Ensamrätten är således definierad i både tiden och rummet och ger innehavaren en exklusiv rätt att bestämma om och när en produkt som är immaterialrättsligt skyddad skall börja säljas på marknaden. När innehavaren, å andra sidan, valt att börja sälja produkten kan denne under normala förhållanden inte förhindra att produkten säljs vidare till en ny köpare. I den Europeiska unionen slås denna grundläggande princip fast redan i en av Romfördragets inledande paragrafer där det framgår att den inre marknaden bland annat skall innefatta rätten till fri rörlighet för varor och tjänster. I juridiken talar man om att ensamrätten har ”konsumerats”.

När parallellhandel är tillåtet innebär det att upphovsmannens ensamrätt konsumeras redan vid det tillfälle då varan säljs på den inhemska eller utländska marknaden. Det är därefter fritt för parallellimportörer att handla med varan trots att den är skyddad av immaterialrättsliga regler på den lokala marknaden. Denna parallellimport kan väntas påverka marknadsfunktionen på åtminstone tre punkter. För det första resulterar parallellimport i integration och priskonvergens. För det andra ökar konkurrensen i distributionen och detaljhandeln. För det tredje påverkas produktionen indirekt genom att originaltillverkarnas lönsamhet minskar när priserna konvergerar.

Problemet med parallellimport är att det inte är entydigt vad som är samhällsekonomiskt önskvärt på någon av dessa punkter. Svårigheterna består dels i att parallellimporten har olika effekt på olika politiska målsättningar, dels i att parallellimporten har olika effekt beroende på marknad, bransch och produkt.

Den viktigaste målkonflikten är att parallellimport leder till ökad konkurrens vid försäljningen av befintliga produkt på kort sikt, samtidigt som antalet nya produktvarianter och därmed konkurrensen mellan produkter kan minska på längre sikt. Detta är en klassisk konflikt. Parallellimporten ger upphov till priskonvergens som kan öka den allokativa effektiviteten i ekonomin på kort sikt samtidigt som lönsamheten att investera i utveckling av nya produkter minskar, vilket kan minska den dynamiska effektiviteten på längre sikt.

Dessutom finns det en rad effekter av parallellimporten som beror på marknad, bransch och produkt. För det första betyder konvergens i normalfallet att priserna på lågprismarknader stiger samtidigt som priserna faller på högprismarknader. Med ett nationellt välfärdsperspektiv har lågprisländer små

eller inga skäl att verka för en utökad parallellhandel med immaterialrättsligt skyddade varor eftersom konsumentnyttan i dessa länder snarare minskar än ökar vid priskonvergens. Inte ens om den totala effektiviteten i ekonomin ökar är det uppenbart hur lågprisländer kan kompenseras för de negativa effekter som en priskonvergens kan ha för konsumenterna i dessa länder.

Det är inte heller entydigt positivt att priskonkurrensen i distributionskedjan ökar eftersom det kan hämma företagen från att konkurrera på andra sätt, exempelvis genom tjänsteutbud eller kvalitetsförbättringar. Detta kan vara problematiskt eftersom en av detaljhandelns viktigaste funktioner är att tillhandahålla tjänster före och efter köp. Ofta är produktinformation, testmöjligheter och marknadsföring kollektiva varor som detaljhandeln inte kan ta särskilt betalt för. Det finns därför ingenting som hindrar en kund från att gå in i en butik, ställa frågor och pröva olika produktvarianter för att därefter gå till en annan närliggande butik med lägre priser för att slutligen köpa den produkt han eller hon är intresserad av. Särskilt för komplexa varor kan ökad konkurrens i distributionen leda till minskat utbud av tjänster före och efter köp, vilket kan påverka konsumentnyttan negativt. Å andra sidan kan ökad konkurrens i distributionen leda till rationaliseringar och stordrift i återförsäljarledet, vilket kan påverka konsumentnyttan positivt. Summan av dessa två effekter kan vara positiv eller negativ. Totaleffekten kan väntas variera beroende på importmarknadens storlek, omfattningen av tilläggstjänster och produktens komplexitet.

Priskonvergens kan också leda till minskad lönsamhet i produktionen, vilket kan vara positivt eller negativt för samhällsnyttan. Å ena sidan leder ökad konkurrens för befintliga produkter och minskad lönsamhet på produktnivå till att företagen måste exploatera stordriftsfördelar bättre. Resultatet blir rationaliseringar och ökad effektivitet i produktionen. Å andra sidan leder minskad lönsamhet för befintliga produkter till att incitamenten att investera i forskning och utveckling minskar. Vilken av dessa effekter som är störst beror främst på branschens forskningsintensitet. För den forskningsintensiva läkemedelsindustrin är exempelvis vinster vid försäljningen av befintliga produkter en viktig förutsättning för fortsatt utveckling av nya läkemedel.

Dessa målkonflikter indikerar att parallellimportens effekter kan väntas variera beroende på produkt- och branschegenskaper samt import- och exportländernas relativa och absoluta karaktäristika. Mot bakgrund av denna hypotes är det därför intressant att analysera unionens regler för parallellimport.

Immaterialrätt på reträtt

Det globala regelverket för immaterialrätter såsom det formuleras i WTO:s avtal om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, TRIPS, tillåter varje medlemsland att själv bestämma vilka principer som skall gälla för handel med immaterialrättsligt skyddade produkter. Detta självbestämmande kommer till uttryck i artikel sex i TRIPS som bland annat slår fast att "... inget i detta avtal skall användas för att hantera frågor om konsumtion av immaterialrätter". Denna artikel slår fast att inga avvikelser från medlemsländernas åtaganden i TRIPS kan användas som invändning mot medlemsländernas regelverk för parallellimport, så länge regelverket uppfyller principerna om nationell likabehandling och mest gynnad nation. Artikel sex slår alltså fast att medlemsländerna har rätt att själva bestämma immaterialrätternas geografiska begränsning.

Den Europeiska unionen och EES har valt att tillämpa en regional konsumtionsprincip för samtliga immaterialrätter. Det nuvarande regelverket tillåter parallellimport av immaterialrättsligt skyddade produkter mellan medlemsländer men förbjuder parallellimport från länder utanför EES. EU-domstolen har konsekvent drivit linjen att principen om fri rörlighet för varor inom EU går före territoriella begränsningar i immaterialrätten. Denna regel slogs fast för varumärken i fallet *Consten och Grundig v Kommissionen* (C-56/64), för patent i fallet *Merck v Stephar* (C-187/80) och för upphovsrätt i fallet *Deutsche Grammophon v Metro* (C-78/70).

Den regionala konsumtionsprincipen gäller även för produkter som är föremål för varierande prisregleringar i olika medlemsländer. Exempelvis kan läkemedel parallellimporteras från marknader med strikt priskontroll till marknader med friare prissättning. Originaltillverkarna kan inte förhindra parallellimporten trots varierande grad av prisreglering inom EU.

Ett viktigt undantag från rätten att parallellimportera produkter från andra medlemsländer är att produkter som säljs under en tvångslicens inte får exporteras till andra medlemsländer. Ett annat viktigt undantag är att upphovsrätten till en film eller ett tv-program inte konsumeras vid första visningen inom EU.

Genom domen i det så kallade Silhouette-målet har EG-domstolen slagit fast att rådets varumärkesdirektiv skall tolkas så att principen om regional konsumtion skall gälla inom EES-området samt att medlemsstaterna är förhindrade att avvika från denna princip i förhållande till tredje land. Domen begränsar möjligheterna till parallellimport eftersom den innebär att en varu-

märkesinnehavare i ett EES-land kan stoppa parallellimport från länder utanför EES-området.

Den nuvarande EU-principen med regional konsumtion av immaterialrätter har ifrågasatts på två punkter. Den forskningsintensiva industrin har ifrågasatt om det är effektivt att tillämpa samma importregler för alla branscher och samtliga immaterialrätter. Särskilt problematisk är rätten till parallellimport av patenterade läkemedel när patentinnehavare inte har möjlighet till fri prissättning. Läkemedelsbolagen tvingas acceptera lokala prisregleringar som bestäms på nationell nivå av medlemsländernas myndigheter och har därför liten möjlighet att möta konkurrens från parallellimportörerna genom att justera de lokala priserna. EU-kommissionen är medveten om detta problem och skriver i sin rapport om den gemensamma marknaden för läkemedel 1998 att ”parallellimport resulterar i ineffektivitet om den inte dynamiskt kan påverka läkemedelspriserna eftersom de flesta, men inte alla, fördelarna i så fall tillfaller parallellimportörerna snarare än vårdsystemet eller patienten”. För vissa typer av produkter och särskilt inom forskningsintensiva sektorer som dessutom är föremål för omfattande reglering kan EU-reglerna för parallellimport således anses vara för liberala.

Samtidigt har den svenska och brittiska regeringen ifrågasatt om inte de nuvarande EU-reglerna är för restriktiva på andra områden. Mer specifikt har den svenska regeringen under ordförandeskapet våren 2001 tagit initiativ till en regelförändring som skulle tillåta världsomfattande parallellimport av varumärken till EU.

Inom världshandelsorganisationen, WTO, diskuteras det om man skall införa en global standard för hantering av parallellimport. Förespråkare för starka immaterialrätter menar att nationell konsumtion av immaterialrätter är en naturlig förlängning av immaterialrättsinnehavarnas rätt att kontrollera distributionen av immaterialrättsligt skyddade produkter. Motståndare menar att global konsumtion är ett viktigt medel för att uppnå marknadsintegration och förhindra monopolprissättning. De globala reglerna för parallellimport kan därför komma att bli en central fråga i nästa förhandlingsomgång inom WTO.

Parallellimportens orsaker

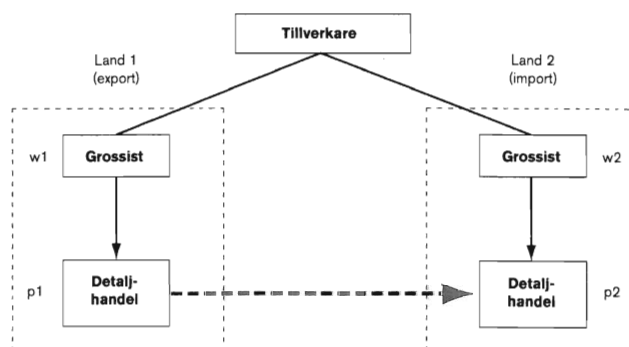
För att kunna diskutera parallellimportens effekter i detalj måste vi först studera dess fundamentala orsaker. En grundläggande förutsättning för att parallellimport skall förekomma är att skillnaden mellan parallellimportörens in-

köpspris på exportmarknaden och försäljningspris på importmarknaden överstiger de transport- och distributionskostnader som är förknippade med handeln.

I vissa fall är skillnaden i konsumentpris mellan olika länder tillräckligt stor för att täcka parallellimportörens kostnader. I andra fall är prisskillnaderna i konsumentledet små men skillnaderna mellan grossist- och detaljhandelspris tillräckligt stora för att täcka handelskostnaderna. Det finns ett intimt samband mellan de underliggande orsakerna och parallellimportens effekter. Det är därför av största vikt att närmare förstå varför parallellimporten uppstår.

Grunden för *horisontell parallellimport* är omfattande skillnader i konsumentpris mellan olika marknader (se figur 1 a). En viktig förklaring till denna prisskillnad i detaljhandeln är att originaltillverkare har ett incitament att prisdiskriminera mellan olika marknader. Ett patent, varumärke, mönsterskydd eller upphovsrätt ger innehavaren en viss grad av marknadsmakt och möjlighet att differentiera priserna för olika kundkategorier. Optimal prissättning innebär exempelvis att en varumärkes- eller patentinnehavare sätter ett högre pris på de marknader där konsumenternas priskänslighet är lägre. Under normala förhållanden är efterfrågan mindre "elastisk" i länder med högre genomsnittlig inkomst och mer "elastisk" i länder med en lägre genomsnittlig inkomst. Internationell prisdiskriminering kan därför förklaras till viss del av skillnader i inkomst mellan olika länder.

Figur 1 a. Horisontell parallellimport orsakad av skillnader i detaljhandelspris ($p_2 > p_1$)

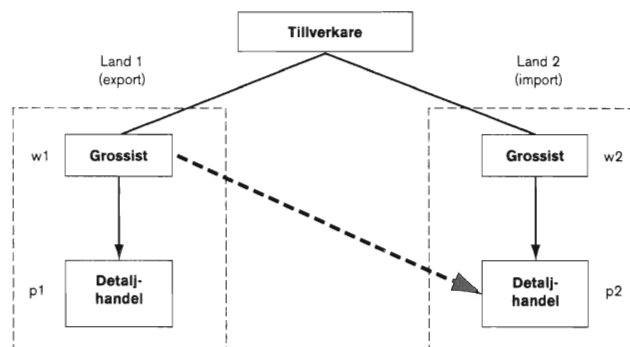


En annan förklaring till stora skillnader i konsumentpris mellan olika länder är att servicenivån mellan olika marknader varierar. Skillnader i konsumentpris beror på den *relativa* nivån av komplementära tjänster på olika marknader. Ett högt pris kan återspegla att de auktoriserade återförsäljarna tillhandahåller omfattande komplementära tjänster för kunderna på den lokala marknaden. Komplementära tjänster skall i dessa fall tolkas i vid mening; exempelvis goodwill, information, marknadsföring samt tjänster som erbjuds före och efter försäljningen till kunderna. Internationella skillnader kan förklaras av skillnader i preferenser men kan också förstärkas av de grundläggande incitamenten att prisdiskriminera.

En tredje förklaring till prisskillnader i konsumentledet kan vara skillnader i kvalitet på produkter som säljs under samma varumärke eller beteckning. Ett högt pris kan i dessa fall återspegla en högre kvalitet och ett lågt pris återspeglar en lägre kvalitet. Om konsumenten antingen saknar information eller förmåga att bedöma skillnaden i kvalitet mellan den auktoriserade produkten och den parallellimporterade varianten kan parallellimport vara lönsam.

Grunden för *vertikal parallellimport* är omfattande skillnader mellan konsumentpris och grossistpris (se figur 1 b). En viktig förklaring till denna marginal är att detaljhandeln måste täcka kostnader för omfattande investeringar i marknadsföring och komplementära tjänster. Skillnaden mellan grossist- och konsumentpris bestäms av den *absoluta* nivån på de komplementära tjänsterna. I den utsträckning som dessa tjänster är kollektiva varor på den lokala

Figur 1 b. Vertikal parallellimport orsakad av omfattande skillnad i detaljhandels- och grossistpris ($p_2 > w_1$)



marknaden kan parallellimportören exploatera den marginal som finns mellan grossist- och detaljhandel genom att köpa från en utländsk grossist och parallellimportera varan till den lokala marknaden.

En annan förklaring till en stor marginal mellan grossistledet och detaljhandeln är att en tillverkare har incitament att hålla grossistpriset nära marginalkostnaden för att undvika ”dubbel” snedvridning i konsumentledet. Ett grossistpris som ligger högre än marginalkostnaden leder till att återförsäljaren tar ut ett pris som ligger för högt även ur tillverkarens perspektiv. Försäljningen blir mindre än den kvantitet som skulle väljas av ett vertikalt integrerat monopol. Av denna anledning vill tillverkaren pressa ned grossistpriset och istället ta ut ersättning i form av en högre fast avgift. Ur samhällets synvinkel är detta också att föredra eftersom snedvridningen i konsumentledet minskar (utbudet ökar och priset sjunker).

Efter denna genomgång av parallellimportens orsaker kan dess effekter studeras närmare. I nästa avsnitt skall vi se att det finns ett intimt samband mellan parallellimportens orsaker och effekter.

Parallellimportens vinnare och förlorare

Varumärken ger innehavaren en viss marknadsstyrka, vilket innebär att företaget har en viss möjlighet att påverka marknadspriset. För att maximera sin vinst försöker företaget sätta ett pris som motsvarar konsumentens betalningsvilja. I idealsituationen kan företaget sätta ett pris för varje konsument som motsvarar värdering av varan. Denna prisdiskriminering är samhällsekonomiskt effektiv eftersom företaget kommer att producera precis så mycket av varan att kostnaden är precis lika hög som nyttan på marginalen.

Om inte fullständig prisdiskriminering är möjlig kan företagets marknadsstyrka ge upphov till två typer av snedvridningar. För att maximera sin vinst sätter ett företag med marknadsstyrka ett pris som är högre än kostnaden att producera varan. Detta leder till att utbudet av varan blir för lågt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ofta kan företaget dessutom öka sin vinst genom att ta ut olika pris från olika konsumenter. Vinsten ökar när företaget kan prisdiskriminera, det vill säga när konsumenter med högre betalningsvilja betalar ett högre pris och konsumenter med en lägre betalningsvilja betalar ett lägre pris. I många fall leder denna prisdiskriminering till ineffektivitet eftersom konsumtionen inte fullt ut återspeglar konsumenternas betalningsvilja.

Parallellimport kan påverka båda dessa snedvridningar, både underutbudet och graden av prisdiskriminering. Effekten av att tillåta horisontell parallellimport vid internationell prisdiskriminering blir att den internationella prisskillnaden minskar. Under normala förhållanden sjunker priset på importmarknaden och stiger på exportmarknaden. Nyttan för konsumenterna på importmarknaden ökar medan nyttan för konsumenterna på exportmarknaden minskar.

Effekten av att tillåta vertikal parallellimport blir att skillnaden mellan grossist- och detaljhandelspris minskar. Priset på importmarknaden minskar eftersom konkurrensen mellan auktoriserade distributörer och parallellimportörer driver ned marginalen i återförsäljarledet. Priset på exportmarknaden kan öka eftersom varumärkesinnehavaren har ett incitament att fördyra parallellimporten för att på så vis minska effekten av konkurrens på importmarknaden. De amerikanska professorerna Keith Maskus och Yongmin Chen studerar i en artikel från 2001 vertikal parallellimport och visar att möjligheten för en auktoriserad återförsäljare att sälja varan på tillverkarens hemmamarknad leder till ett högre grossistpris på den utländska marknaden och lägre konsumentpris på hemmamarknaden på grund av importkonkurrensen.

En annan effekt av vertikal parallellimport är att skalfördelar kan utnyttjas bättre och konkurrensen skärps på importmarknaden, vilket kan leda till kraftigt fallande priser i små öppna ekonomier. I dessa fall ökar konsumentnyttan på såväl import- som exportmarknaden och den ekonomiska effektiviteten ökar på grund av stordriftsfördelar i distributionskedjan.

Den totala välfärdseffekten på kort sikt bestäms av prisförändringens storlek och handelskostnaderna. Vid medelstora handelskostnader är den negativa effekten av resursförbrukning särskilt stor. Vid horisontell parallellimport kan de positiva effekterna av prisutjämning helt eller delvis motverkas av kostnader i parallellimporten och vid vertikal parallellimport kan den totala effekten i vissa fall bli negativ. Det är ytterst en empirisk fråga om priseffekterna eller kostnadseffekterna dominerar och det är rimligt att förvänta sig att totaleffekten kommer att variera mellan olika branscher.

Viktiga lärdomar kan dras genom att närmare studera effekterna på priser och kostnader vid parallellimport av patenterade läkemedel inom EU. För de 50 mest sålda läkemedelsprodukterna i Sverige ökade parallellimporten från 0 till 16 procent av omsättningen mellan 1995 och 1998. Den totala parallellimporten av läkemedel var 1998 uppe i 1 007 miljoner kronor och 10 parallellimporterande företag hade etablerat sig på marknaden.

I en uppsats från 2001 studerar jag tillsammans med Keith Maskus hur stor effekt denna parallellimport har haft på priserna i Sverige. I tabell 1 pre-

Tabell 1. Prisförändringar i procent för läkemedel i Sverige, 1994–1998.

		Oviktat genomsnitt		Försäljningsviktat genomsnitt	
		1994– 1998	1997– 1998	1994– 1998	1997– 1998
<i>Sverige</i>					
Alla produkter	Snitt inkl PI	6,6	0,25	0,8	-1,4
	Tillverkarens pris	7,3	0,73	2,8	-0,16
Produkter som även säljs av parallellimportörer	Snitt inkl PI	2,9	-3,1	-4,4	-3,8
	Tillverkarens pris	6,4	-0,3	0,3	-0,67
Produkter som enbart säljs av originaltillverkaren	Snitt	7,6	0,96	3,6	0,15
	Tillverkarens pris	7,6	0,96	3,6	0,15
Antal observationer		125	151	125	151

Källa: Ganslandt och Maskus (2001)

senteras våra beräkningar baserade på data från Läkemedelsindustriföreningen (LIF) för de 50 mest sålda produkterna i Sverige 1998. Av tabellen framgår att priserna för de 50 mest sålda produkterna i genomsnitt steg med 6,6 procent mellan 1994 och 1998. Läkemedelsbolagens priser steg 7,3 procent för samtliga produkter och parallellimporten resulterade således i en genomsnittlig prissänkning med 0,7 procent. För de produkter som utsattes av konkurrens från parallellimport steg originaltillverkarens pris i genomsnitt med 6,4 procent. I snitt steg priserna för denna grupp med 2,9 procent. Detta tyder på att både läkemedelsbolagens prissättning och parallellimportörernas försäljning sänker genomsnittspriset för berörda produkter. Förekomsten av parallellimport medförde att originaltillverkarna höjde sina priser med 1,2 procentenheter mindre än för produkter som inte var föremål för parallellimport. Parallellimporten som sådan bidrog till ytterligare 3,7 procentenheter lägre priser. En första slutsats är därför att effekten av parallellimporten till Sverige har varit cirka 4–5 procent lägre priser för de produkter som har varit föremål för parallellimport och cirka en fjärdedel av denna effekt beror på att originaltillverkarna sätter lägre priser och tre fjärdedelar på själva parallellimporten. Baserat på dessa priser kan vi beräkna totaleffekten för konsumenterna i Sverige för de 50 mest sålda molekylerna. Konsumentbesparingen var 1998 ungefär 150 miljoner svenska kronor med oviktade prisförändringar och cirka 199 miljoner kronor med försäljningsviktade prisförändringar.

Nästa fråga är hur stora marginaler som parallellimportörerna har och därmed hur stor del av vinsten av parallellimporten som tillfaller dessa bolag snarare än konsumenterna. Produkterna kunde köpas i Spanien och Italien för 68 procent av originaltillverkarens pris i Sverige. Samtidigt såldes varorna av parallellimportörerna för 89 procent av originaltillverkarens pris i Sverige. Bruttomarginalen för parallellimportörerna var således i genomsnitt 21 procent mätt i förhållande till originaltillverkarens pris i Sverige. De vinster eller finansiella fördelar som parallellimportörerna absorberade var ungefär 188 miljoner kronor under 1998. Denna bruttovinst fördelar sig dels på vinster till parallellimportörerna, dels på kostnader vid parallellimporten.

Det är alltså oklart om de statiska fördelarna för patienterna i importlandet är större än de direkta kostnaderna av parallellimporten. Erfarenheterna från Sverige visar att priseffekten för konsumenterna är relativt liten, 4–5 procent för parallellimporterade produkter och mindre än 1 procent för samtliga produkter, medan parallellimportörernas bruttomarginal och kostnaderna är betydande.

Långsiktiga effekter

Marknadsintegration ger upphov till ökad konkurrens och minskad rörlig vinst på produktnivå. Resultatet av denna process är att vissa produkter och företag lämnar marknaden och stordriftsfördelarna i produktionen kan utnyttjas bättre. De samhällsekonomiska vinsterna av fortsatt internationell integration kan därför vara betydande på grund av rationalisering i produktionen.

Denna positiva effekt gäller dock endast för branscher där minskade investeringar i fasta kostnader är positivt för konsumenterna. Minskade investeringar kan ha motsatt effekt om dessa investeringar har långsiktigt positiva effekter för konsumenterna. Förespråkare för starka immaterialrätter (såsom patent) argumenterar för att parallellimport minskar avkastningen på forskning i FoU-intensiva branscher, vilket minskar innovationstakten och därmed utvecklingen av nya och bättre produkter. På lång sikt kan det få betydande negativa effekter på konsumentnyttan.

För många patenterade produkter är forskningskostnaden en fast kostnad som kan spridas ut på samtliga marknader där produkten säljs. En förutsättning för forskning och utveckling i dessa branscher är också att priset kan sättas högre än den rörliga kostnaden eftersom detta är enda möjligheten att

täcka kostnaderna för utveckling av nya produkter. Vid en given fast kostnad för utveckling av en ny produkt kan det visas att det är samhällsekonomiskt effektivt ur ett globalt perspektiv att den fasta kostnaden fördelas i proportion till konsumenternas betalningsvilja på olika marknader. Internationell prisdifferentiering i forskningsintensiva branscher kan därför vara en effektiv mekanism för att återspegla olika länders varierande betalningsvilja för utveckling av nya produkter.

Analysen så här långt förutsätter att företagen inte vidtar några åtgärder för att minska själva parallellimporten utan fokuserar på att minska sina kostnader för att kompensera för intäktsbortfallet. En alternativ strategi är att återställa lönsamheten genom att minska möjligheterna för parallellimport. Originaltillverkarna kan förväntas reagera på flera sätt för att försvåra för parallellimportörerna att skeppa produkter mellan olika marknader, bland annat genom att förändra sin distribution av nya produkter.

För det första kan företagen minska sitt utbud i låginkomstländer. I en uppsats från våren 2001 visar jag tillsammans med Keith Maskus och Eina Wong att ett förbud mot parallellimport av patenterade läkemedel från utvecklingsländer till industriländer kan vara en förutsättning för distribution av patenterade läkemedel i världens fattigaste länder eftersom läkemedelsbolagen annars slutar att distribuera produkter på dessa marknader. Mer generellt är omfattande prisdifferentiering mellan utvecklingsländer och industriländer och därmed begränsningar för parallellimport en förutsättning för effektiv distribution av FoU-intensiva varor till länder med låga inkomster.

För det andra kan företagen minska sin konsumentinformation på lågprismarknader av strategiska skäl. Likaså kan företagen välja att minska sin konsumentinformation på högprismarknader eftersom lönsamheten att investera i konsumentinformation minskar när priset på högprismarknaden faller.

För det tredje kan företagen öka sitt utbud av komplementära tjänster på lågprismarknader av strategiska skäl. Företagen kan tillhandahålla mer tjänster på exportmarknaden för att öka betalningsviljan på denna marknad och på så vis minska effekten på högprismarknaden.

För det fjärde kan företagen vidta en rad åtgärder för att åstadkomma marknadssegmentering. Dessa åtgärder kan exempelvis vara nationell produktdifferentiering, geografiskt begränsade service- och garantitjänster eller marknadsspecifika förpackningar och varumärken.

För det femte kan företagen välja att lansera nya produkter sekventiellt. När den geografiska segmenteringen minskar blir därför fördröjd produktlansering på marknader med låga priser allt vanligare. Långa produktcykler

och stora geografiska "överspillningseffekter" leder till stor tidsfördröjning på lågprismarknader.

För det sjätte kan tillverkaren välja att integrera verksamheten vertikalt eftersom distributionskedjan i dessa fall kontrolleras av tillverkaren. En effekt av ökad parallellimport kan därför bli ett större antal vertikala fusioner.

Sammanfattningsvis förväntar vi oss att originaltillverkarna vidtar åtgärder för att försvåra för parallellimporten och på så vis möjliggöra en viss prisdifferentiering. De viktigaste åtgärderna som producenterna kan vidta är: minskad försäljning i låginkomstländer, minskad informationsspridning, reducerat tjänsteutbud, differentierat produktutbud, tidsfördröjning vid produktlansering i låginkomstländer och vertikal integration av distributionskedjan. Pris-effekterna av parallellimport kan därför i realiteten bli relativt begränsade.

EU-kommissionen har de senaste åren uppmärksammat att företagen vidtar åtgärder för att begränsa konsumenternas rätt till parallellimport. I en rad uppmärksammade fall har EU dömt ut bötesbelopp för att stävja denna utveckling. I följande faktaruta beskrivs fyra aktuella fall. Det återstår att se om dessa åtgärder kommer att ha önskad effekt.

Böter för marknadssegmentering (brott mot art. 81)

Kommissionen vs Volkswagen, 1998 och 2000

Volkswagen dömdes den 6 juli 2000 av EG-domstolen att böta 840 Mkr (90 miljoner euro) för brott mot gemenskapens konkurrensregler. EG-domstolens första instans bekräftade därmed Kommissionens beslut från 1998. Volkswagen bröt mot artikel 81 i Romfördraget genom att hota italienska återförsäljare med att de skulle förlora rätten att sälja VW och Audi om de sålde till konsumenter som kom från andra medlemsländer än Italien. Dessutom bröt bolaget mot artikel 81 genom att betala betydligt lägre bonus till återförsäljare som sålde bilar till kunder utanför det geografiska område som återförsäljaren hade tilldelats. Kommissionen fann också att VW hade ransonerat tillgången på bilar i Italien samt övervakat återförsäljarna och en lista på utländska kunder. Volkswagens åtgärder medförde att parallellimporten till Tyskland och Österrike minskade betydligt.

Kommissionen vs Opel (GM), 2000

EG-kommissionen beslutade den 20 september 2000 att Opel i Nederländerna skall böta 400 Mkr (43 miljoner euro) för brott mot EG:s konkurrensregler. Opel i Nederländerna hade under perioden september 1996 till

januari 1998 vidtagit åtgärder som syftade till att minska försäljningen av bilar till konsumenter från andra medlemsländer. Den regionala ledningen för Opel gav direkta instruktioner till ett antal återförsäljare att sluta med all export av bilar till konsumenter utanför Nederländerna. Dessutom genomförde Opel i Nederländerna ett stort antal försäljningskampanjer under perioden oktober 1996 och januari 1998 och samtliga innehöll förbehållet att bonus inte skulle betalas till återförsäljare som sålde bilar till slutkunder från andra medlemsländer. Kommissionen fann att dessa åtgärder strider mot artikel 81 (1) som förbjuder alla avtal som syftar till att förhindra handel mellan medlemsstaterna och som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

Kommissionen vs JCB, 2000

EG-kommissionen beslutade den 21 december 2000 att JC Bamford Group – JCB – från Storbritannien skall böta 371 Mkr (40 miljoner euro) för brott mot EG:s konkurrensregler. JCB är en av unionens största tillverkare av schakt- och lastmaskiner för jordbruk, byggen och industri. Under slutet av 1980-talet och hela 1990-talet hade JCB tillämpat åtgärder som förhindrade försäljning över nationsgränser på den inre marknaden samt påverkat återförsäljarnas prissättning. JCB tillämpade avtal som både begränsade återförsäljarnas möjlighet att sälja utanför de geografiska områden som de hade tilldelats samt begränsade försäljningen mellan distributörer i olika medlemsländer. Dessutom tillämpade JCB ett bonussystem som var ogynnsamt för återförsäljare som sålde maskiner utanför sitt tilldelade geografiska område.

Kommissionen vs DaimlerChrysler, 2001

EG-kommissionen beslutade den 10 oktober 2001 att DaimlerChrysler skall böta 668 Mkr (72 miljoner euro) för brott mot EG:s konkurrensregler. DaimlerChrysler hade vidtagit åtgärder för att förhindra försäljningen av Mercedes till kunder från andra medlemsländer genom att explicit instruera sina återförsäljare att enbart sälja bilar till slutkunder från återförsäljarens tilldelade geografiska område samt att kräva en deposition på 15 procent från slutkunder från andra medlemsländer. Dessutom tillämpade DaimlerChrysler avtalsvillkor som förhindrade konkurrensen mellan företagets egna leasingbolag och oberoende leasingföretag i Tyskland och Spanien samt avtal som syftade till att minska kundrabatterna i Belgien.

En ny politik för EU

Önskvärdheten i ökad eller minskad parallellimport beror på en rad faktorer. Sammanfattningsvis är de positiva effekterna av parallellimport större om de berörda länderna är relativt lika i inkomstnivå, storlek och immaterialrättsligt skydd samt om handelskostnaderna är små, produkterna enkla och forskningsintensiteten i den berörda branschen är låg. Det finns därför ingenting som talar för att EU:s nuvarande regelverk är en optimal politik.

En realistisk diskussion om alternativ till dagens regelverk för handel med immaterialrättsligt skyddade produkter måste samtidigt föras inom ramen för den gemensamma marknadens grundläggande principer. Den viktigaste av dessa principer är att det inte skall finnas några gränskontroller mellan länderna men att EU skall ha en gemensam gränskontroll mot länder utanför den inre marknaden. Detta har viktiga implikationer för vilka möjligheter det finns att ändra dagens regler. En större möjlighet för originaltillverkare att förhindra vidareförsäljning av produkter mellan medlemsländerna kan således inte bygga på inre gränskontroll. En större möjlighet till parallellimport från länder utanför EES-området kan dock genomföras genom att den yttre handelspolitiken förändras så att parallellimporterade varor släpps igenom den gemensamma tullkontrollen. Den gemensamma yttre handelspolitiken förhindrar dock variationer i enskilda länders regler för parallellimport från länder utanför EU.

På varumärkesområdet kan en möjlighet vara att EU sluter bilaterala eller multilaterala avtal som utvidgar möjligheten att parallellimportera varumärkesskyddade produkter från länder som har ett likvärdigt immaterialrättsligt skydd som EU. Detta kan leda till betydande, positiva priseffekter för konsumentprodukter på en rad nationella marknader inom den Europeiska unionen. I de situationer då det föreligger risk för missförstånd och sammanblandning har varumärkesinnehavarna möjlighet att sälja produkter med olika kvalitet eller egenskaper under olika varumärken. Problemet med ett minskat utbud av varumärkesskyddade produkter i länder med låga inkomster torde också vara relativt begränsat eftersom detta kan åtgärdas genom att de berörda länderna inför ett förbud mot parallelexport.

För produkter och branscher där behovet av kompletterande tjänster är mycket stort kan den utvidgade konsumtionsprincipen för varumärken kompletteras med en rätt för originaltillverkare att skriva territoriellt begränsade försäljningsavtal med återförsäljare som förhindrar dessa från att aktivt marknadsföra produkterna utanför ett visst geografiskt område. I princip skulle

detta innebära att det nuvarande gruppundantaget för vertikala avtal utvidgas till internationella avtal och medges även för företag som har en betydande marknadsandel. Samtidigt är det rimligt att även fortsättningsvis kräva att företagen kan visa att dessa avtal leder till tillräckliga effektivitetsvinster för att kompensera för de eventuella konkurrensbegränsande effekter som uppstår.

På läkemedelsområdet finns det skäl att genomföra förändringar i en annan riktning. På grund av omfattande forskningsutgifter och stora skillnader i nationella prisregleringar finns det skäl att begränsa parallellhandeln med läkemedel. En sådan förändring kan enklast ske genom ett gruppundantag från artikel 81 som gör det möjligt för läkemedelsbolagen att teckna avtal med distributörer som begränsar deras rätt till vidareförsäljning av patenterade läkemedel utanför ett visst geografiskt område.

Källor och litteratur

En bra översikt över den aktuella forskningen om parallellimport ges av Keith Maskus i uppsatsen "Parallel Imports", *The World Economy*, 23, 2000, 1273–1284. En tidigare översikt ges i "Intellectual Property Rights and Parallel Imports" av J. S. Chard och C. J. Mellor som även den är publicerad i tidskriften *The World Economy*, 12, 1989, 69–83.

John Hilke diskuterar i "Free trading or free riding: an examination of theories and available evidence on grey market imports" som publicerats i tidskriften *World Competition*, 32, 75–92, under vilka förhållanden förutsättningar för parallellimport kan uppstå. Genomgången visar att en rad förklaringar är viktiga i praktiken.

Insikter om de grundläggande effekterna av parallellimport ges i litteraturen om prisdiskriminering. *The Theory of Industrial Organization* av Jean Tirole (Cambridge, Mass: MIT Press, 1988) samt Hal Varians kapitel "Price Discrimination" i R. Schmalensee och R. D. Willig (red.), *Handbook of Industrial Organization, vol I* (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989), är två bra introduktionstexter till litteraturen om prisdiskriminering.

De samhällsekonomiska effekterna av prisdiskriminering, lokala tjänster och parallellimport studeras i två uppsatser av Mattias Ganslandt i avhandlingen *Games and Markets – Essays on communication, coordination and multi-market competition* (Stockholm: IUI Dissertation Series no 56, 1999). De ekonomiska effekterna av vertikal parallellimport studeras närmare av Keith

Vem tjänar på parallellimporten?

Maskus och Yongmin Chen i "Vertical Price Control and Parallel Imports: Theory and Evidence", *Review of International Economics*, 2001.

Den särskilda problematiken kring parallellimport av patenterade produkter och läkemedel diskuteras av Mattias Ganslandt och Keith Maskus i: "Parallel Imports of Pharmaceutical Products in the European Union" som publicerats i *World Bank Research Working Paper*, nr 2630 samt "Developing and Distributing Essential Medicines to Poor Countries: The DEFEND Proposal", *The World Economy*, 24, 2001. Uppsatserna finns tillgängliga på Internetadressen <http://www.iui.se/staff/mattiasg/>

Fri rörlighet för arbetstagare och utvidgningen av EU – konkurrens på olika villkor

av Katrin Nyman Metcalf

I samband med den förestående utvidgningen av den Europeiska unionen har Tyskland och Österrike lagt fram förslag som innebär att medborgare från de Central- och Östeuropeiska ansökarländerna inte skall få åtnjuta rätten till fri rörlighet för arbetstagare förrän efter övergångsperioder på upp till sju år. Bakgrunden till förslaget är att man fruktar en mycket stor inströmning av billig arbetskraft som skulle konkurrera med den inhemska arbetskraften. Rädslan för sådan *konkurrens* mellan medlemsstater och länder som står utanför unionen är i sig ingenting nytt. Dagens farhågor är ett utslag av samma rädsla som fanns när Spanien och Portugal blev medlemmar i den Europeiska gemenskapen 1986.

EU av idag är emellertid annorlunda än EG 1986 och förslagen om att begränsa den fria rörligheten reser frågor om unionens grundläggande natur och om förutsättningarna för existerande respektive nya medlemsstater kommer att vara desamma i en framtida, utvidgad union. Det finns anledning att ifrågasätta om det finns någon befogad grund för rädslan inför en omfattande arbetskraftsinvandring. Dessutom måste vi fråga oss om en begränsning av den fria rörligheten för vissa individer är förenlig med EU-fördragen och de grundläggande rättigheter för medlemsländer och deras medborgare som följer av dessa. Är det försvarbart att utifrån en upplevd konkurrenssituation argumentera för inskränkningar av vissa medborgares grundläggande rättigheter i en framtida union?

I denna artikel studeras frågan om begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare från ett par olika synvinklar. Utgångspunkten för artikeln är att förslaget om övergångsperioder *strider* mot unionens *grundläggande principer*. Det förefaller inte heller finnas några tungt vägande skäl för att införa sådana

undantag från den fria rörligheten för arbetstagare. Som Per Lundborg visar i sitt bidrag är det inte troligt att nuvarande medlemsländer kommer att möta en omfattande arbetskraftsinvandring när dagens ansökarländer erhållit medlemskap.

För att klargöra min kritiska inställning till förslagen om begränsande av den fria rörligheten är det nödvändigt att först beskriva bakgrunden till, och vikten av den fria rörligheten för arbetstagare och personer inom EU, liksom den vidareutveckling av detta begrepp som skett bland annat genom införandet av EU-medborgarskapet. Den här artikeln behandlar frågan om undantag från rätten till fri rörlighet från en rättslig utgångspunkt: Är det förenligt med grundläggande rättigheter för medlemsstater och EU-medborgare att differentiera mellan olika stater rörande en sådan grundläggande rättighet? För att kunna ge ett svar är det viktigt att studera frågan om undantag från den fria rörligheten i anslutning till den så kallade flexibla integrationen. Detta blir särskilt viktigt då vi har att göra med en påtvingad differentiering för nya medlemsstater i ett så centralt område som den fria rörligheten för arbetstagare, inklusive EU-medborgarskapet. Artikeln analyserar om det är förenligt med målen för EU att begränsa en fundamental frihet för medborgare från vissa medlemsländer – utan att det är de berörda medlemsländernas företrädare själva som valt denna inskränkning.

Konkurrens på vilka villkor?

De fyra friheterna – fri rörlighet för varor, arbetstagare, tjänster och kapital – är viktiga beståndsdelar och fundamentala byggstenar för EG (som är den viktigaste av de tre pelare som unionen består av) och därmed även för EU. EG-domstolen har ofta understrukit den grundläggande betydelsen av dessa friheter, bland annat i rättsfall rörande möjliga undantag från reglerna. De fyra friheterna kan bara begränsas ifall det finns möjlighet till undantag eller begränsningar i fördragen och bara i särskilda fall, med hänsyn taget till proportionalitet, vikten av begränsningen, och så vidare. Med hänsyn till vikten av den fria rörligheten kan man anta att möjligheten att åtnjuta friheterna är en viktig beståndsdel i övervägandena som kandidatländerna gör avseende medlemskap i EU. Att få ta del av dessa friheter och få samma möjlighet som existerande medlemsländer att konkurrera med andra länder är ytterst viktig för kandidatländerna.

Dessutom är de fyra friheterna fundamentala för EU som sådan för att uppnå unionens mål som de beskrivs i EG och EU-fördragen, det vill säga välfärd, konkurrenskraft, en hållbar, icke inflationsdrivande tillväxt, högre levnadsstandard och livskvalitet, ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet. EU har också som mål att främja ekonomiska och sociala framsteg, en hög sysselsättningsnivå och en väl avvägd samt hållbar utveckling genom att skapa en gränslös inre marknad. Bakgrunden till reglerna om fri rörlighet för arbetstagare är att tillverkning skall kunna äga rum där det är mest förmånligt för unionen som helhet. Detta betyder det område där kostnaderna för produktionen i fråga är lägst och även andra förhållanden är mest fördelaktiga, så att hela Europa gynnas och man kan konkurrera med andra stora ekonomier som USA och Japan.

Reglerna om fri rörlighet kompletteras med andra regler om till exempel sociala frågor, regionalpolitik, regional utjämning (cohesion) och andra saker för att säkerställa att effekterna av den fria rörligheten inte kommer till uttryck som stora negativa återverkningar på unionens befolkning eller enskilda medlemsstater. Reglerna om fri rörlighet antas visserligen få effekter på levnadsförhållandena i medlemsstaterna. Men om den fria rörligheten skulle leda till svåra negativa följder för sociala system, arbetsrätt, regional utveckling eller annat, så skall och kan sådana effekter balanseras, och mildras inom EU-systemet. Detta är idén bakom att skapa ett eget rättssystem i motsats till "vanliga" internationella organisationer. Medlemsstaterna konkurrerar med varandra – men de skall göra det inom ett system grundat på jämlika villkor.

Trots denna grundläggande och viktiga roll för den fria rörligheten för arbetstagare har alltså Tyskland och Österrike (med varierande stöd från andra medlemsstater) i den pågående diskussionen om unionens utvidgning, föreslagit undantag från den fria rörligheten för ansökarländernas medborgare under en period på upp till sju år. De flesta bedömare håller nog med om att orsaken till dessa förslag står att finna i inhemsk politik, där man inte vill stöta sig med högljudda främlingsfientliga grupper. Det är dessa inhemska motiv, snarare än att man verkligen fruktar en omfattande arbetskraftsinvandring från ansökarländerna som förklarar kraven på övergångsperioder.

Här antar vi emellertid att ledarna för nämnda länder menar vad de säger. I så fall kan man hävda att dessa politiker, liksom företrädare från andra medlemsländer fruktar att det finns en mängd arbetstagare från dessa länder som kommer att konkurrera med inhemska arbetstagare genom lägre löner. Det är välkänt att det finns ett stort antal illegala arbetstagare från Östeuropa i EU redan idag. Man måste komma ihåg att EU-medlemskapet i detta samman-

hang inte spelar så stor roll. Det är istället möjligheten att resa som är det centrala tillsammans med hur starka kontroller som staterna har avseende arbets-tillstånd och liknande.

Tanken att begränsa den fria rörligheten för arbetstagare från vissa länder i EG/EU är som sagt inte ny. Detta tillämpades för Grekland 1981 och Spanien och Portugal 1986. Då som nu var det rädslan för massinvandring av billig arbetskraft som ledde till införandet av undantagsregler. Grekland, Spanien och Portugal låg i ekonomiskt hänseende efter de andra medlemsstaterna och löneläget var lägre. Rädslan för massinvandring visade sig ändå obefogad och undantagen upphävdes i förtid – avseende Spanien och Portugal efter bara två år istället för sju. Dessa fall är förstås på vissa sätt en uppenbar parallell till dagens situation, men samtidigt måste man komma ihåg hur annorlunda EG var 1986 jämfört med dagens EU. På samma sätt som man inte kan jämföra medlemskapskriterierna och processen varigenom Spanien och Portugal erhöll medlemskap med den situation som gäller för dagens ansökarländer, så kan man inte heller direkt jämföra andra aspekter. Som ett exempel kan nämnas att EU-medborgarskap inte existerade 1986. Visserligen anser ganska många bedömare att EU-medborgarskapet bara är vackra ord utan reell innebörd, men det är att avfärda dess betydelse lite för lättvindigt. Konceptets betydelse i sammanhanget kommer att analyseras närmare nedan. Redan nu kan det emellertid vara värt att fråga om medborgarskapsreglerna kommer att få någon reell betydelse om individer från vissa medlemsstater fråntas den mest centrala rätten knuten till unionsmedborgarskapet?

En annan möjlig parallell är situationen för Liechtenstein i samband med EES-avtalet då en dellösning avseende just arbetskraft efter ganska långa förhandlingar gjordes möjlig. Eftersom Liechtenstein är så litet och på många sätt unikt (bland annat genom sitt speciella förhållande med Schweiz, ett icke-EU land), och eftersom EES trots att det täcker många av EG:s mest centrala frågor ändå inte är att likställa med EU-medlemskap, är inte heller detta exempel någon egentlig parallell till dagens situation.

Det finns emellertid ett annat nytt inslag i unionens regelverk som kan peka på möjligheten att acceptera större skillnader mellan medlemsländer: nämligen flexibel integration, eller som det heter i fördragen *närmare samarbete*. Denna möjlighet har formaliserats genom Amsterdamfördraget och specificeras ytterligare i Nicefördraget. Men om man kan göra undantag från en av de fundamentala grunderna för EU och detta utan den berörda medlemmens samtycke uppstår frågan om ramarna för samarbete inom unionen håller på att ändras totalt.

Denna artikel utforskar frågan om undantag från den fria rörligheten för arbetstagare leder till en slags uppdelning mellan medlemsländer i ett A-lag och ett B-lag. Frågan om fri rörlighet för arbetstagare används som en aktuell och intressant illustration till denna övergripande fråga. Frågan som sådan kan visserligen förmodas ha ett betydligt mer begränsat reellt värde än vad som antas av Tyskland och Österrike. Det är troligt att det inte kommer att bli någon stor inströmning av arbetstagare från Central- och Östeuropa. Det är troligare att situationen blir snarlik den som uppstod för Spanien och Portugal för vilka man avskaffade undantaget i förtid. Visserligen är de ekonomiska incitamenten att flytta till Västeuropa fortfarande stora för medborgare från de flesta Central- och Östeuropeiska stater, men som Per Lundborg beskriver är det bara i situationer av stor efterfrågan på arbetskraft som många kan antas komma att utnyttja möjligheten till legal arbetskraftsinvandring. Men vad som har verklig relevans är frågan om ett EU präglad av flexibel integration, där flexibiliteten dessutom inte kan sägas vara självvald är acceptabel. Detta leder till en ojämlig konkurrens mellan stater, där de som redan är inne i unionen ser till att utesluta dem som är på väg in från en viktig del av det framtida samarbetet.

De föreslagna förändringarna i Nicefördraget tas upp i artikeln där de är relevanta för frågan, även om Nicefördraget framtid är lite oviss vid tiden för författandet av artikeln. Efter att Irland i en folkomröstning sagt nej till fördraget kan det befaras att dess antagande kan ta mer tid än vad många hoppats på. Samtidigt kan man fortfarande anta att det – åtminstone i stora delar – kommer att träda i kraft i sin nuvarande utformning. De regler som är av betydelse för den här artikels ämne är inte de som var centrala för den irländska skepsisen, som istället mest hade samband med försvarsfrågor.

Fri rörlighet för personer – att flytta eller inte flytta?

Fri rörlighet för arbetstagare regleras i EG-fördraget, artiklarna 39 till 42. Rubriken till avdelning III där reglerna finns är "Fri rörlighet för personer, tjänster och kapital", medan kapitel 1 under avdelningen kallas "Arbetstagare". Detta skiftande språkbruk återfinns på olika platser i EG/EU:s regelverk, men också hos skilda debattörer. Friheten rörde ursprungligen i princip bara arbetstagare, men den har senare utsträckts också till andra grupper. Men trots

detta skiljer den sig markant från den fria rörligheten för varor eftersom det är långt ifrån alla unionens medborgare som har rätt att röra sig fritt. Friheten är beroende av att personerna kan försörja sig själva. Fördraget talar om arbetstagare och (indirekt) om egna företagare, men sekundärrätten har lagt till en del andra kategorier som studenter, pensionärer och vissa personer med egna medel. Familjemedlemmar till den person som är arbetstagare i något EU-land får, oavsett nationalitet, flytta med arbetstagaren. Det finns också vissa begränsade möjligheter till fri rörlighet för andra än EU-medborgare, baserade på avtal mellan EU och tredje land.

Utöver de speciella reglerna om arbetstagare innehåller EG-fördraget ett generellt förbud mot diskriminering baserat på nationalitet, vilket har stor betydelse för den fria rörligheten för personer. EG-domstolen har sedan länge slagit fast att diskriminering baserat på *nationalitet* är förbjuden i nästan alla tänkbara fall och att detta förbud har ett eget normativt innehåll, tillsammans med andra särskilda artiklar men också självständigt. EG-domstolen har också i olika sammanhang visat att arbetstagares rättigheter skall tolkas vitt, så att man erhåller så välfungerande fri rörlighet som möjligt. Bland annat har domstolen i ett antal rättsfall slagit fast att förbudet mot diskriminering också gäller enskilda personer och företag. Om detta inte skulle vara fallet menar domstolen att det finns en risk att enskilda personer och företag skulle ersätta avskaffade statliga metoder för diskriminering. I ett sådant fall skulle obalans kunna uppstå mellan staterna beroende på i hur stor utsträckning vissa tjänster utförs av offentliga eller privata organ.

Artiklarna i fördraget kompletteras med sekundärrätt, mest i form av direktiv men även en del förordningar. Det finns mycket sekundärrätt på områden som rör fri rörlighet för arbetstagare inklusive utbildningsfrågor och positiva åtgärder för att främja rörligheten. Fördraget understryker också att positiva åtgärder skall antas, till exempel att utbyte av unga arbetstagare skall främjas inom ramen för ett gemensamt program. Artiklarna i fördraget och den tillhörande sekundärrätten visar alltså att fri rörlighet för arbetstagare är något som skall *främjas*, inte bara accepteras. Ett nytt förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier har i år (2001) lagts fram av kommissionen. Det konsoliderar i viss mån gällande rätt men går också längre genom att understryka att det bara skall finnas ett minimum av skyldigheter av administrativ eller rättslig natur i samband med rörligheten för arbetstagare. Eftersom detta ännu bara är ett förslag och kan komma att ändras under beredningen så kommenteras det inte i detalj här. Men det är ytterligare ett

bevis för att den fria rörligheten för arbetstagare och andra personer är något positivt i linje med unionens övergripande mål.

En annan viktig utveckling är avskaffandet av interna gränser i EU så att personer faktiskt kan förflytta sig fritt mellan medlemsstaterna. Detta betyder inte att de kan slå sig ned mer permanent i en annan stat utan att uppfylla vissa krav, men de kan utan hinder ta sig dit. Detta är ett av de huvudsakliga skälen till varför frågor som förut fanns i den tredje pelaren som invandring och asyl, har flyttats till första pelaren genom Amsterdamfördraget. Att flytta dessa frågor till det överstatliga, ”starkare” traditionella EG-samarbetet är en logisk utveckling. När gränskontroller försvinner är det inte möjligt, eller åtminstone svårt att säkerställa en persons nationalitet inom EU-området. För personer från tredje land är det mer likt situationen för varor (såsom den varit ända sedan tullunionen etablerades): när man väl kommit in i EU-området kan man röra sig fritt.

Med tiden kommer i stort sett alla de frågor som har direkt beröring med människors resande och flyttande mellan stater att hanteras av EG/EU istället för av enskilda medlemsstater. Vägen till EG-samarbete i frågor om invandring eller enbart inresa av medborgare från tredje land har emellertid inte varit helt rak. Eftersom Storbritannien (och som en följd därav också Irland) vägrade avskaffa gränskontroller i enlighet med EG-fördraget tillkom det så kallade Schengen-systemet, för att hantera gränskontrollfrågor och därmed sammanhängande saker. Genom Amsterdamfördraget flyttades Schengensamarbetet in i EU med speciella undantag för Storbritannien och Irland (och Danmark, i vissa andra fall). Detta betyder att det nu utgör en del av *acquis communautaire* vilken nya medlemsstater måste acceptera. Eftersom de faktiska kraven på gränskontroller är ganska höga så kan det ta tid för stater att bli fullvärdiga Schengen-medlemmar även efter EU-medlemskap, men med tiden kommer den fysiska rörligheten för personer att vara fri i hela EU-området och reglerad på unionsnivå.

Att ta bort de rättsliga begränsningarna – som krav på visum, uppehålls- och arbetstillstånd – för personer som vill flytta mellan länder är naturligtvis en mycket viktig åtgärd, men regler och rättsliga hinder är ju inte det enda som håller människor kvar i deras respektive hemland. För att hålla oss kvar i regelsystem som sådana (och inte gå in på alla de andra faktorer som spelar in, helt oberoende av lagar och regler), men gå längre än till de konkreta regler som gäller migration, så finns det anledning att se på faktorer som utbildning, sociala förmåner och trygghet i arbetslivet. EG skapade en fri marknad för varor och tjänster, och med detta också för personer som sysslar med produk-

tion och service. Vad avser de sociala förhållandena för medborgare i detta stora handelsområde, liksom även miljö-, säkerhets- eller andra krav på varor och tjänster, så kom dessa saker in i bilden något senare och i andra hand.

Olika initiativ för att harmonisera sociala bestämmelser och skapa skydd för arbetare infördes visserligen redan på 1970-talet. Motivet var till viss del en vilja att harmonisera för att uppnå bättre standard, men framför allt att undvika eventuella negativa konsekvenser av den fria rörligheten så att den inte skulle komma att leda till generellt sämre standard. De regler som föreslogs handlade oftast om arbetstagare och arbetsförhållanden eller därtill nära relaterade frågor. Vissa sociala frågor som är mer avlägsna från arbetstagsituationen faller utanför EG:s kompetens. Men EG-domstolen har i detta sammanhang uppvisat sin vanliga attityd och hävdar att man skall se pragmatiskt på frågorna och inte utesluta något från sin kompetens, om det på något sätt skulle kunna påverka till exempel den fria rörligheten för arbetstagare. Diskriminering baserad på nationalitet mellan medborgare från olika EU-länder kan vara av relevans för EG-rätten även om diskrimineringen sker inom ett område av sociala förmåner som i och för sig inte faller under EG/EU:s kompetens. På detta sätt har en rättspraxis utvecklats inom EG-rätten även inom områden som sociala- och arbetsförhållanden, även om mycket av det grundläggande i dessa områden ännu faller under medlemsländernas kompetens.

Det finns många olika skäl varför en total eller ens särskilt långtgående harmonisering av sociala förmåner inte är möjlig i dagens EU och särskilt inte vad avser sådant som är mer avlägset från själva arbetstagsituationen. Traditionella skillnader i familjestruktur, kvinnans roll, barnomsorg och liknande frågor, liksom de ekonomiska skillnaderna mellan medlemsstater med olika skattesystem bidrar till att det inte finns underlag för en långtgående harmonisering. När man ser till alla dess skillnader ser man också att en långtgående harmonisering inte heller skulle vara önskvärd. Utvecklingen hittills under EG/EU:s mer än 40-åriga existens är att det genom medlemskapet sker en påverkan på staterna, men denna är samtidigt begränsad. Den rättspraxis som finns på det sociala området är ganska omfattande, men eftersom bestämmelserna som sådana inte är så vidsträckta är praxis därefter. Oftast handlar rättsfallen om diskriminering på grund av nationalitet mellan personer som utövar sin rätt till fri rörlighet. Det enda undantaget från denna ”lätta approach” till sociala frågor är jämställdhet mellan kvinnor och män, där det finns mer långtgående regler och där också rättspraxis bekräftar detta.

Om bakgrunden till att EG/EU engagerade sig i sociala frågor från början bara var att sådana frågor inte fick störa den fria rörligheten, så har med tiden

ambitionsnivån i den sociala lagstiftningen blivit högre, vilket också understrukit att medlemsstaterna har olika uppfattningar på detta område. I december 1989 antogs EG:s Sociala Stadga, den fundamentala stadgan om sociala rättigheter för arbetstagare. Den antogs som en separat stadga utanför EG:s regelverk, eftersom Storbritannien vägrade ratificera den. Detta skedde trots att stadgan inte med bästa vilja kan kallas ett särskilt ambitiöst dokument. När nu Storbritannien, och därmed alla medlemsländer, ratificerat stadgan så är den ändå mest ett deklarativt dokument – om än rättsligt bindande. Den nya stadgan om fundamentala rättigheter innehåller också sociala rättigheter, men även detta dokument är endast deklarativt – i detta fall också i formell mening.

I EG-fördraget nämns socialpolitik i en avdelning tillsammans med utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor – nya frågor som infördes genom Maastrichtfördraget, men som tidigare till viss del hanterats baserat på andra artiklar. På dessa områden är kompetensen nu delad mellan EG och medlemsstaterna. Bestämmelserna talar om främjande av sysselsättning, förbättrade levnads- och arbetsförhållanden, socialt skydd, och så vidare. Bestämmelserna är mycket allmänna och innehåller även en hel del undantag med områden som över huvud taget inte skall inkluderas. Målet är inte total harmonisering av policy, utan bestämmelserna är ofta mer deklarativa än helt normativa. Ett exempel på detta är första och andra stycket av artikel 136:

Gemenskapens och medlemsstaternas mål skall under beaktande av sådana grundläggande sociala rättigheter som anges i den europeiska sociala stadgan, som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961, och i 1989 års gemenskapsstadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, vara att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkor och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning. I detta syfte skall gemenskapen och medlemsstaterna genomföra åtgärder som tar hänsyn till skillnader i nationell praxis, särskilt när det gäller avtalsförhållanden, och till behovet av att bevara gemenskapsekonomins konkurrenskraft.

I det föreslagna Nicefördraget ändras artiklarna i avdelningen om socialpolitik något, men fortfarande utan speciellt specifika skyldigheter. Den verkliga betydelsen av de nya bestämmelserna (om de träder i kraft) kommer först att

visa sig med tiden. Ny fördragstext framförhandlad i Nice talar om att regler som antas under fördraget inte skall påverka medlemsstaternas rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet. Därmed skall inte heller den finansiella jämvikten i dessa system i väsentlig grad påverka eller förhindra medlemsstaterna från att bibehålla mer långtgående skyddsåtgärder som är förenliga med fördraget. I Amsterdamfördraget infördes några nya bestämmelser om sysselsättning som innehåller programmatiska uttalanden om samordnad sysselsättningsstrategi som skall främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar i syfte att uppnå EG:s mål. Det finns också en del regler om vilka åtgärder som skall vidtas, men inte mycket som är av normativ karaktär. Det sägs också uttryckligen att åtgärderna inte skall harmonisera medlemsstaternas lagar och regler. Således är sysselsättning och kultur de två områden där det uttryckligen är uteslutet att harmonisera lagar. Samarbetet skall här förbli mellanstatligt och EG/EU skall endast komplettera medlemsstaternas åtgärder. Även sociala frågor hamnar bara under EG/EU:s kompetens i vissa begränsade fall. Man ser också hur sociala frågor och skatter främst anses vara en nationell angelägenhet genom att man har bevarat kravet på enhällighet för skatter och sociala frågor som inte har direkt samband med den gemensamma marknadens funktion.

I ett system med mer harmoniserad sociallagstiftning skulle det inte finnas några viktiga skillnader mellan stater som skulle kunna leda till störande folkomflyttningar och samtidigt skulle det inte heller finnas något som avskräckte folk från att utnyttja den fria rörligheten. Men ett sådant system finns inte ens på dagordningen. Antalet personer inom unionen som utnyttjar den fria rörligheten är litet, inte mer än 1,5 procent av alla EU-medborgare har etablerat sig i ett annat medlemsland. Då det verkar som om fler skulle vilja använda sig av denna fundamentala frihet vill stater vidta åtgärder för att förhindra det. Att enbart påkalla eventuella skillnader mellan länder i Central- och Östeuropa och existerande medlemsstater är inte övertygande nog. Det finns skillnader även inom EU som inte medfört stora folkomflyttningar och det finns ingen anledning att de skäl som inom EU-området begränsar flyttandet inte skulle vara giltiga för kandidatländerna.

Individens rätt att flytta – unionsmedborgarskapet

Under senare tid har beslutsfattare inom unionen, i takt med att EG/EU:s kompetens utökats till fler och fler områden, försökt förändra bilden av EU som ett projekt av intresse bara för storföretag. Hit hör införandet av unionsmedborgarskapet. Reglerna om unionsmedborgarskapet introducerades med Maastrichtavtalet, som trädde i kraft 1993. Införandet var ett led i kampanjen för att göra vanliga människor mer medvetna om EU som en union, att skapa ett ”medborgarnas Europa”, något som gemene man känner till och berörs av. Denna kampanj innehöll sådana saker som att ha gemensam design för pass och andra mer eller mindre ”kosmetiska” åtgärder. Unionsmedborgarskapet som det beskrevs i Maastricht (med bara små ändringar i Amsterdam) var ett första steg på vägen mot ett mer komplett medborgarskap. Detta skall så småningom innehålla olika saker, de som nu räknas upp är inte uttömmande. Medborgarskapet är av evolutionär natur, eftersom kommissionen regelbundet skall rapportera till parlamentet, rådet och den ekonomiska och sociala kommittén vilka åtgärder man har vidtagit på området. Trots det är det inte så lätt att vidta nya åtgärder för att utsträcka medborgarskapsrättigheterna, eftersom det inte bara krävs enhällighet i rådet, utan även att medlemsländerna antar ändringarna i enlighet med sina konstitutionella traditioner.

Medborgarskapet betyder att varje person som är medborgare i ett medlemsland också är EU-medborgare. Det sägs klart att medborgarskapet inte ersätter de nationella medborgarskapen. Andra meningen i artikel 17 med dess uttryckliga bestämmelse om medborgarskapets subsidiära natur lades till genom Amsterdamfördraget, av skäl som är svåra att förstå, eftersom detta verkade klart även utan denna ändring. Genom att använda medborgarskaps-terminologi vill man visa att det är något speciellt att vara med i EU, även för personer, och att det är något som liknar att vara medborgare i ett land – trots att man samtidigt på olika sätt i fördragstexten vill understryka att det inte handlar om ”vanligt” medborgarskap. Även här kan man redan i fördragstexten se en viss spänning mellan delvis motsägelsefulla ambitioner. Detta syns inte minst i samband med den fria rörligheten för personer och vad unionsmedborgarskapet egentligen betyder för denna.

Rätten att få röra sig fritt torde vara den viktigaste medborgarskapsrätten för enskilda individer. Bland artiklarna i kapitlet om unionsmedborgarskap finns bestämmelser om att medlemsstaterna kan anta regler för att underlätta den fria rörligheten för EU-medborgare i enlighet med den så kallade samarbetsproceduren, men med enhällighet. Detta skall dock inte ses som ett

alternativ till andra specifika legala grunder på annat håll i fördraget, i synnerhet reglerna för fri rörlighet för arbetstagare. I Nicefördraget ändras artikeln så att enhällighet inte längre krävs, men också så att regler om pass, ID-kort, uppehållstillstånd, liksom sociala regler, uttryckligen utesluts från vad som kan omfattas av akter antagna under artikeln i fråga.

Det slås fast att varje unionsmedborgare skall ha rätt att röra sig och bosätta sig fritt inom EU, men det sägs också att detta kan ske i enlighet med de villkor och begränsningar som följer av fördraget och åtgärder för att implementera det. Genom att på detta sätt hänvisa direkt till fördragets andra bestämmelser har man indikerat att reglerna om medborgarskap inte ersätter reglerna om fri rörlighet för personer. Den fria rörligheten för personer är alltså fortfarande en rörlighet för ekonomiskt aktiva personer och inte för vem som helst. Det finns inga allvarligt menade initiativ att ändra på detta, och det kan mycket väl vara så att det här förhållnings sättet är nödvändigt så länge som de sociala systemen i de olika länderna inte är harmoniserade. Det kanske inte ens är möjligt ifall vi fick se en harmonisering av skatterna eftersom de olika medlemsländernas ekonomier är så olika. Det skulle inte vara möjligt att ha ett system där ett land skulle kunna hamna i en situation med ett stort antal ekonomiskt icke-aktiva personer och få som är aktiva. Spanien upplever redan en stor invandring av pensionärer från andra EU-länder och det är inte förvånande att Spanien insisterat på regler om sjukförsäkring i direktivet för fri rörlighet för pensionärer.

Utän att hålla med dem som påstår att unionsmedborgarskapet saknar betydelse, är det svårt att se vad detta tillför de existerande rättigheterna – i synnerhet vad gäller den fria rörligheten. Genom att räkna upp medborgarnas rättigheter på ett ställe gör man dem visserligen mer synliga och förhoppningsvis blir det lättare för medborgare att se och förstå dess innebörd. Det har i debatten framställts som att man sökt göra en ekonomisk rättighet till en mer politisk sådan, men om man genom detta faktiskt ändrar något i medborgarnas situation är oklart. Kanske skall unionsmedborgarskapets betydelse i denna del ses mer i ett framtidsperspektiv och som en inte oviktig signal för lagstiftare om vikten av rätten till rörlighet.

En del av de rättigheter som återfinns under rubriken unionsmedborgarskap var faktiskt nya när de infördes. Dit hör rätten att klaga till Europaparlamentets ombudsman och rätten att rösta i lokala val och Europaparlamentsval i det land man är bosatt. Rätten att kunna rösta är givetvis viktig, men det är ändå den fria rörligheten som är viktigast. De andra rättigheterna förutsätter ju rätten att fritt röra sig mellan medlemsländerna.

Det finns inte så mycket rättspraxis från EG-domstolen om unionsmedborgarskapet. Det har kommit upp i några ärenden, men oftast har domstolen avgjort fallen på någon annan grund som till exempel fri rörlighet för arbetstagare. En del vägledning har dock getts om olika saker. I ett av de mer kända fallen (C-369/90 Micheletti) slog domstolen fast att regler för hur man erhåller och förlorar medborgarskap även framledes är en fråga för nationell rätt, i enlighet med folkrätten. Men samtidigt skall staterna respektera EG-rätten. Det verkar som om EG-domstolen inte är så villig att ge sig in på resonemang i detalj om unionsmedborgarskapet. EG-domstolen verkar vara ovillig att ge unionsmedborgarskapet för mycket av ett eget innehåll, något som antagligen är i enlighet med avsikten med bestämmelserna men som skiljer sig från den mer aktivistiska hållningen som domstolen ofta visat prov på i andra frågor.

Det förslagna direktivet om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som lagts fram av kommissionen ska förstås mot bakgrund av just unionsmedborgarskapet och de ökade förväntningar som detta gett upphov till hos medborgare i medlemsländerna. Förslaget konsoliderar som nämnts i viss mån befintliga bestämmelser på området men genom att klart uttala att rätten att röra sig i princip skall vara fri går man också längre i riktning mot att förstärka rätten till fri rörlighet för personer och göra den mer överskådlig och begriplig. Genom att knyta den fria rörligheten för arbetstagare och andra personer till unionsmedborgarskapet understryker man att detta är något positivt i linje med unionens övergripande mål, en rättighet för medlemsstaternas medborgare. Denna inställning och de tankar som ligger bakom den är svåra att förena med förslagen om att utesluta vissa medborgare från dessa viktiga rättigheter.

En flexibel union

Även om EG:s grundläggande ideologi från början var att alla medlemsstater skulle delta i allt samarbete på samma villkor, har det under årens lopp funnits flera exempel på samarbete i vilket vissa medlemsstater deltagit, medan andra valt att stå utanför. Den sociala stadgan och EMU är exempel på sådana områden. Denna flexibla integration uppstod därför att några stater av skilda politiska skäl ansåg att de inte kunde delta i samarbetet inom ett visst sakområde – även om detta formellt låg inom ramen för EG/EU:s kompetens.

Schengensamarbetet är ett annat exempel där graden av samarbete varierar. När Schengen först infördes skedde det genom ett separat avtal eftersom man inte kunde acceptera tanken på ett samarbete som inte innefattade alla medlemsländer. Bakgrunden till att Schengenavtalet kom till var att Storbritannien inte ville delta. Numera har Schengen inlemmats i unionen genom Amsterdamfördraget, med speciella undantag för Storbritannien och Irland (och i några andra fall för Danmark), genom protokoll på det gängse vis som undantag kan medges för medlemsländer som vill stå utanför.

Den övergripande frågan om huruvida flexibel integration eller närmare samarbete är förenligt med unionens grundprinciper har varit uppe till diskussion under en längre tid. Ett sätt att se på idén om flexibel integration är att betrakta det som ett erkännande av det faktum att inte alla stater samtidigt kan nå ett mål som långsiktigt är gemensamt. Principen att målen långsiktigt ska vara desamma för samtliga medlemsländer är en väletablerad princip som EG-domstolen ofta betonat vikten av. Men samtidigt är det ju ett faktum att implementeringen går olika fort i olika länder och att staterna skiljer sig åt i hur snabbt, effektivt och entusiastiskt de implementerar gemenskapsrätten.

I Amsterdamfördraget, som trädde i kraft 1999, infördes för första gången en generell klausul om flexibel integration, eller närmare samarbete som det heter i fördragstexten. Den allmänna klausulen i EU-fördraget kompletteras med liknande bestämmelser i EG-fördragets inledning och i avdelningen om invandring. Nicefördraget modifierar dessa bestämmelser något och innehåller regler för i stort sett samtliga områden som faller under EU:s kompetens, så länge som det inte står i konflikt med andra bestämmelser. Särskilda bestämmelser i Nicefördraget behandlar utrikes- och säkerhetspolitiken, där det slås fast att allt eventuellt sådant samarbete måste respektera policyns principer och målsättningar. Man kan inte längre säga att flexibel integration är något onormalt. Det ses snarare som en accepterad om än tillfällig lösning för att så småningom få alla stater med i samma samarbete. Flexibel integration måste förhandlas separat men finns redan nu som ett normalt inslag i samarbetet.

När Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999 diskuterade flexibel integration var motståndet från de flesta stater fortfarande stort. Man tyckte att frågan var för tidigt väckt och att den bar på en inneboende sprängkraft som var potentiellt nedbrytande för unionen. I juni 2000 på Europeiska rådets möte i Feira i Portugal beslutade man sig ändå för att sätta frågan på dagordningen för regeringskonferensen och således kom den att diskuteras i Nice i december samma år. En orsak till denna till synes snabba vändning kan

sökas i det faktum att medlemsländerna såg sig tvingade att reglera en företeelse som ändå skulle förekomma i praktiken – men i så fall i oreglerad form, utanför fördragen. Inför en förestående utvidgning så insåg man också att behov av flexibilitet stadigt kan komma att öka i framtiden.

Vad man dock måste lägga märke till är att reglerna för närmare samarbete som de slås fast i Amsterdamfördraget, och också i Nice, har införts som en möjlighet för vissa stater att gå längre vad gäller samarbete – *inte* som ett sätt att ställa vissa länder utanför. Samarbetet skall i princip vara öppet för alla.

Ett A- och ett B-lag?

Det finns all anledning att anta att möjligheten att åtnjuta de fyra friheterna är en viktig aspekt i de överväganden som kandidatländerna gör avseende sitt framtida medlemskap i EU. Inte minst är det viktigt för enskilda individer i kandidatländerna och för deras inställning till EU-medlemskap. I de flesta länder finns en oro för att gå med i en union och avsäga sig beslutanderätt till en organisation där man i många fall måste acceptera majoritetsbeslut utan möjlighet till undantag. Speciellt för länder som bara varit fria och demokratiska en kort tid är detta något som skrämmer människor. En anledning till att man ändå ser fördelar med EU är just de positiva konsekvenserna av den fria rörligheten.

Redan i dagens EU ger frågan om fri rörlighet för arbetstagare sedd i samband med sociala frågor ett närmast schizofrent intryck. Å ena sidan är det en önskvärd effekt av bestämmelserna om fri rörlighet att nationell lagstiftning inte skall hindra den fria rörligheten, genom vilken produktion och konsumtion kan etableras där det är mest fördelaktigt sett ur hela unionens perspektiv. Om förhållandena i ett land är ”dåliga” kommer landet att förlora i detta sammanhang, men om marknaden ses som hela EU och inte bara ett land så kommer detta att balanseras inom systemet på andra sätt. Fri rörlighet kommer att ha en del negativa regionala effekter på sysselsättningen – om detta vore en helt oacceptabel konsekvens så skulle en enad arbetsmarknad över huvud taget inte vara önskvärd. Men å andra sidan är inte medlemsstaterna villiga att harmonisera relevant lagstiftning för att verkligen bli av med skillnader och skapa det ”level playing field” som torde vara ett mål för den fria rörligheten. EU själv tar hänsyn till eventuella negativa konsekvenser av den fria rörligheten genom strukturella och regionala fonder samt genom vissa bestämmelser i reglerna för statligt stöd. Men medlemsstaterna har behållit viktiga möjlighe-

ter att ha nationella regler som faktiskt kan hindra en fundamental frihets genomförande.

Social- och arbetsmarknadslagstiftning och därtill hörande politik på nationell nivå ses ofta som en bidragande orsak till en viss tröghet på arbetsmarknaden – en tröghet som kan medföra konkurrensnackdelar. Trots att de flesta medlemsländers företrädare anser att reformer behövs, så har man olika uppfattningar om hur dessa förändringar bör se ut. Det finns inte bara skillnader mellan olika politiska grupper utan även mellan olika medlemsstater. Med hänsyn till dessa skillnader är inte utsikterna för omfattande reformer särskilt goda, även om detta skulle kunna resultera i en mer mobil och aktiv arbetskraft. Detta betyder inte att inte EU har någon påverkan på detta område. Denna påverkan kan man se inte minst i Central- och Östeuropeiska stater som ansökt om medlemskap i unionen. Man kan se hur vissa stater rört sig från de extremt liberala tendenser som uppstod direkt efter marknadsekonomins införande till något mer reglerat socialt skydd för att möta de grundläggande kraven från EU.

Men trots att en utveckling mot en större rörlighet, dels skulle ligga väl i linje med unionens mål, dels inte verkar särskilt trolig i praktiken, så är medlemsstaterna inte villiga att inkludera de nya medlemsländerna på samma villkor som gäller för nuvarande medlemsländer. Även om den rättsliga utvecklingen i EU under senare år bidragit till att underlätta rörligheten för unionens medborgare, så har det inte i någon nämnvärd omfattning skett en ökning av människor som flyttar till andra länder inom EU-området. Det är svårt att se varför detta skulle komma att se radikalt annorlunda ut efter en utvidgning – speciellt som ju den långa processen mot medlemskap innebär långtgående harmonisering och anpassning på olika områden i kandidatländerna som eliminerar vissa skillnader som skulle göra det attraktivt att flytta. Skillnaderna i levnadsstandard mellan länderna i Europa minskar gradvis och de är inte dramatiskt mycket större än skillnader mellan existerande medlemsstater. Med de begränsningar på olika plan som alltjämt finns för (legal) arbetskraftsinvandring i EU, tycks rädslan för effekten av utvidgning på den fria rörligheten för arbetstagare ganska överdriven.

Troligtvis kommer de tyska och österrikiska förslagen om att begränsa arbetskraftens fria rörlighet för de nya medlemmarna, att i någon form antas även om övriga medlemsländer inte håller med om behovet av sådana övergångsregler. Eftersom EU agerar genom kompromisser och andra stater av olika skäl kan anse det lämpligt att följa den föreslagna linjen, kan man anta att de nya medlemsländerna ges någon form av övergångsperiod under vilken

dessa länders medborgare inte har tillgång till fri rörlighet. Genom att ansökarländerna går med på dessa krav kan möjligen utvidgningen fortlöpa utan några större förseningar av rådande tidtabell. Beroende på hur långa övergångsperioderna blir och exakt hur dessa utformas kanske inte den praktiska betydelsen av sådana regler blir så stor.

Flera medlemsländer har redan deklarerat att de inte kommer att utnyttja möjligheten till detta undantag, vilket ytterligare minskar den faktiska betydelsen för medborgare från de nya medlemsländerna. Den psykologiska betydelsen kan likväl vara betydande. Inställningen kan här skilja sig kandidatländerna emellan, men det är känt att samtliga är i grunden negativt inställda, men ser det som ett nödvändigt ont att acceptera övergångsregler. Sedan kan ju undantagsperioden i praktiken komma att kortas, så som skedde för Spanien och Portugal, vilket man också hoppas och tror. Som det minst dåliga av två onda ting så är man beredd att acceptera en begränsning av den fria rörligheten av arbetstagare framför en försening av hela utvidgningsprocessen.

Detta pragmatiska synsätt till trots, måste det ändå understrykas att tanken att reducera den fria rörligheten för vissa av unionens medborgare är svår att förena med unionens grundläggande mål och principer. Konkurrens mellan stater inom ramen för den gemensamma marknaden är, liksom fri konkurrens inom staterna, ett viktigt element i det europeiska samarbetet. Det borde vara något att främja snarare än förhindra. Även om den faktiska effekten av eventuella övergångsperioder inte blir så stor, återstår frågan om man genom att acceptera denna typ av inskränkningar inte i praktiken ändå skapar ett slags A-lag bestående av medborgare i nuvarande medlemsländer och ett B-lag bestående av medborgare från kandidatländerna.

Flexibel integration, närmare samarbete eller vad vi än väljer att kalla det har under senare år gjort framsteg inom EU. Bakgrunden till detta var att en del stater ville gå fortare fram och gå längre i samarbete än andra. Det var aldrig meningen att detta skulle vara ett sätt att lämna en del medlemsländer bakom sig – i synnerhet inte inom ett av unionens mest centrala områden. Den fria rörligheten för arbetstagare utgör ett av unionens verkliga fundament. Friheten har inte bara utvecklats i sekundärrätt, men har kompletterats med andra fördragsartiklar och med konceptet EU-medborgarskap. Det finns olika aktiviteter och program för att främja rörligheten inom EU. Efter att de inre gränserna fysiskt avskaffats kan alla personer röra sig fritt. Detta har medfört att frågor om invandring från tredje land och asylfrågor har flyttats till den första pelaren så att de kan hanteras i ett överstatligt sammanhang med hela unionens intressen för ögonen. På många sätt går utvecklingen mot att

göra det lättare för folk att röra sig inom EU. Inom det sociala området är läget fortfarande en besvikelse, med bara ett minimum av harmonisering. Trots att sekundärrätten och domstolens praxis strävar mot ett system där olika sociala regler, skatteregler och annat inte kan hindra den fria rörligheten mer än absolut nödvändigt så kvarstår skillnader mellan medlemsstater och den politiska viljan till harmonisering är fortsatt svag.

Unionsmedborgarskapet kom till för att få vanliga medborgare att känna sig mer delaktiga i unionen. Man ville revidera bilden av EU, som ett projekt för storföretag och arbetsgivarintressen. Det skulle vara alltför enkelt att avfärda medborgarskapet som en slags marknadsföringskampanj från kommissionen. Faktum är att EU täcker allt fler områden och är mer och mer en angelägenhet för medborgarna. Denna trend kommer att fortsätta, det är bara detaljerna och den exakta tidsplanen som är osäker. Därför måste EU bli mer av en angelägenhet för människor. Om medborgarna i de nya medlemsländerna berövas en av de mest fundamentala rättigheterna – nämligen den att röra sig fritt inom unionen – så är det troligt att detta kommer att inverka mycket negativt på deras inställning till EU.

På EU-nivå förekommer också kampanjer och andra åtgärder för att främja den fria rörligheten på ett mer långsiktigt och indirekt sätt. Det finns till exempel utbytesprogram för ungdomar och studenter. Rörligheten är fortsatt relativt låg och kommer antagligen att förbli så under överskådlig tid. Språk, kultur och traditioner betyder att de flesta människor inte vill flytta för långt ifrån sina hemtrakter. Troligen kommer ändå rörligheten att långsamt öka något, när allt fler, framförallt yngre personer på olika sätt deltagit i aktiviteter avsedda att främja rörligheten mellan länder. Detta är en i sig mycket positiv utveckling som är helt i linje med unionens ursprungliga målsättning. Artificiella nationsgränser skall inte bestämma var industri, service eller arbetskraft skall finnas. Denna positiva utvecklingen måste emellertid få inkludera alla unionsmedborgare – gamla som nya.

EU och de nuvarande medlemsstaterna överraskades, precis som alla andra, av de snabba förändringarna i Central- och Östeuropa. Det är därför inte förvånande att det länge saknades en strategi för utvidgning av unionen. Samtidigt är det självklart att Central- och Östeuropeiska stater måste få komma med i EU. Att Ungern eller Estland idag är "mindre" europeiska än Österrike eller Finland är en följd av andra världskrigets utgång. Det finns inga historiska, kulturella eller traditionella skäl som talar för detta. Naturligtvis måste EU ställa krav på nya medlemmar, men hur mycket kan dessa krav skilja sig från dem som ställs på nuvarande medlemmar? En anpassning till

medlemskap är i sig en svår och ansträngande process för kandidatländerna. Är det då rimligt att dess medborgare utestängs från de grundläggande rättigheter som övriga unionsmedborgare åtnjuter?

Källor och litteratur

Allmänna frågor om fri rörlighet för arbetstagare och närliggande ämnen, liksom frågor om närmare samarbete, behandlas i de flesta grundböcker i EG/EU-rätt. P. Craig & G. de Burca, *EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 1999) är en mycket grundlig och bra bok. Léger (red.) *Commentaire article par article des traités UE et CE* (Helbing & Lichtenhahn, Dalloz-Bruylant, 2000) är en utförlig kommentar artikel för artikel av EG såväl som EU-fördragen. Andra exempel på böcker som på ett intressant sätt diskuterar bland annat frågan om flexibel integration är D. Chalmers & E. Szyszczak, *European Union Law, Vol II: Towards a European Polity* (Aldershot: Ashgate, 1998) och J. Shaw, *Law of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2000).

Bland artiklar om fri rörlighet och unionsmedborgarskap kan nämnas Hans Agné "Den europeiska föreningen av välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism", *Europaperspektiv 2000* (Stockholm: Santérus förlag, 2000) och Hans Ragnemalm "Fundamental Freedoms and Private Action. A New Horizon for EU citizens?", *Europarättslig Tidskrift* 2001. Om närmare samarbete kan man läsa mer i M. Baun "Enlargement" i L. Cram & D. Dinan, N. Nugent (eds.), *Developments in the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1999), P. De Schoutheete "Guest Editorial: The Intergovernmental Conference" i *Common Market Law Review*, 37, augusti 2000 och L. Metcalfe "Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty" i M. den Boer & A. Guggenbühl, S. Vanhoonacker (eds.), *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998).

EG/EU:s officiella dokument (inklusive fördragstext och sekundärrätt) hittar man enklast på www.europa.eu.int.

Euron och konkurrens mellan EU-länder

av Niclas Andrén och Lars Oxelheim

Ett mål för EU på vägen mot ökad välfärd för medborgarna är att eliminera hinder för konkurrens mellan unionens medlemsländer genom att öka transparensen i gränsöverskridande transaktioner. Den inre marknaden, vilken formellt trädde i kraft 1993, byggde på en eliminering av legala handelshinder. En viktig tanke bakom euron var att denna sedan skulle bidra till att eliminera makroekonomiska handelshinder. Genom införandet av en gemensam valuta skulle de makroekonomiska förutsättningarna för konkurrens mellan företag och länder göras likvärdiga.

Vinsten av att införa en gemensam valuta har diskuterats flitigt bland såväl forskare som politiker. Fokus har i denna debatt helt legat på den nominella dimensionen av euron. Implicit har man antagit att införandet av euron leder till en gemensam ekonomisk politik i relevanta avseenden i länderna inom den ekonomiska och monetära unionen (EMU) och till en konvergens i de makroekonomiska förutsättningarna för konkurrens inom EMU. De flesta försök att beräkna värdet av införandet av en gemensam valuta har byggt på det faktum att förekomsten av olika valutor möjliggör för företag att prisdiskriminera genom att ha olika försäljningspriser i olika länder. Införande av en gemensam valuta eliminerar köparens – slutkonsument såväl som företag – svårigheter att jämföra priser uttryckta i olika valutor. Värdet av att eliminera detta indirekta hinder för gränsöverskridande handel är naturligtvis mycket svårt att uppskatta. Två som trots det försökt är ekonomerna Daniel Gros och Niels Thygesen vid Centre for European Policy Studies i Bryssel som i en bok från 1998 studerar utvecklingen av den monetära integrationen i Europa sedan andra världskriget.

Gros och Thygesens utgångspunkt är ”Cost of Non-Europe”-utredningen som publicerades år 1988. Denna utvärderade de potentiella fördelarna med införandet av den inre marknaden. Det argumenterades där att avskaffandet

av alla hinder för handel inom EU-området kunde leda till öknings av EUs totala bruttonationalprodukt av storleksordningen 4,5–6,5 procent. Det högre värdet i intervallet skulle bli resultatet om all prisdiskriminering eliminerades inom EU. Gros och Thygesen menade att införandet av euron skulle kunna leda till denna önskade eliminering av all prisdiskriminering. Därigenom skulle värdet av euron kunna uppgå till mellanskillnaden i intervallet, eller så mycket som 2 procent av EMUs totala BNP. Det motsvarar ungefär 1 500 miljarder kronor, baserat på BNP-skattningar för år 2000.

Richard Baldwin vid Graduate Institute for International Studies i Genève har kritiserat den typ av beräkningar som Gros och Thygesen gör för att vara alltför konservativa. Han menar att Gros och Thygesens beräkning endast tar hänsyn till engångseffekter av eliminering av handelshinder och av andra fördelar av euron såsom eliminering av transaktionskostnader vid utrikeshandel. Enligt Baldwin måste man ta hänsyn till eventuella dynamiska tillväxteffekter. Han hävdar att sådana effekter kan uppkomma genom att införandet av euron kan förväntas leda till låg, stabil och gemensam inflationstakt inom euroområdet, vilket starkt kommer att främja den ekonomiska tillväxten i euroländerna. Dessutom kan ökad pristransparens och konkurrens som en följd av euron väntas leda till att företag rationaliserar och effektiviserar. Eventuella produktivetsförbättringar till följd av sådana rationaliseringar och effektiviseringar kan få stora långsiktiga tillväxteffekter och leda till ytterligare BNP-ökningar inom euroområdet. Det är sålunda främst de dynamiska effekterna som kan förväntas lyfta Europa ur sitt tillstånd av tillväxtförflamning.

Konvergens i de makroekonomiska förutsättningarna för konkurrens mellan EMU-länder innehåller två dimensioner; en är konvergens av nivåer på relativpriser, en annan är konvergens med avseende på fluktuationer i dessa relativpriser. Den senare dimensionen benämns ofta risk. Införandet av en gemensam valuta för EMU-länderna innebär per definition en perfekt konvergens vad avser växelkursfluktuationerna, det vill säga en fullständig eliminering av växelkursrisken i transaktioner mellan länderna inom EMU-området. Kvar finns naturligtvis växelkursrisken i transaktioner mellan EMU-länderna och omvärlden.

De tyska ekonomerna Michael Frömmel och Lukas Menkhoff finner i en studie från 2001 av det europeiska monetära systemet (EMS), som det fungerade innan införandet av euron, att redan detta system starkt bidragit till minskad växelkursrisk. I sin studie visar de dock på en ökad risk mellan EMS, företrätt av den tyska marken, och den japanska yenen. Frömmel och Menkhoff utesluter inte att den minskade växelkursrisken kan ha tagit sig uttryck i

en motsvarande ökning i någon annan makroekonomisk risk. Behovet av att i analyser av detta slag samtidigt beakta hela mixen av makroekonomiska relativpriser har i flera forskningsrapporter också betonats av oss. I denna mix ingår då förutom växelkurserna även räntor, prisändringstakter (inflation) och politiska riskpremier.

Från den dag euron introducerades fixerades växelkurserna helt och oåterkalleligt mellan de elva deltagande länderna (Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike). Samtidigt överfördes ansvaret för penningpolitiken i euroländerna till den självständiga europeiska centralbanken, ECB. Vid årsskiftet 2000/01 utökades medlemskaran med Grekland. Införandet av euron innebar ett byte av penningpolitisk regim för euroländerna som kan förväntas påverka utvecklingen av hela mixen av makroekonomiska prisvariabler i euroländerna. Frågan som vi vill besvara i detta kapitel är i vad mån detta byte har lett till makroekonomisk konvergens mellan euroländerna och därmed en utjämning av konkurrensförutsättningarna mellan länderna. Att konvergens uppnåtts för såväl nivå som risk vad avser nominell växelkurs är klart, men vad gäller för de övriga variablerna i mixen? Har konvergens i växelkursen skett till priset av minskad konvergens med avseende på någon av dessa?

Analysen i detta kapitel kommer att fokusera på konvergensen i nivåer på de för konkurrensen viktiga relativpriserna i den makroekonomiska mixen och koncentreras till gapen mellan reala räntor och reala växelkurser för euroländerna. Likaså kommer gapen mellan euroländerna och de EU-länder som inte tillhör EMU att utvärderas. Utvecklingen i dessa gap under den tid som förlöpt sedan euron infördes kommer att jämföras med utvecklingen sedan år 1960. Förändringar i fluktuationer i dessa variabler, det vill säga risken, kommer däremot att lämnas utanför resonemanget.

Vi vill sätta introduktionen av euron i ett längre tidsperspektiv. Valet av startpunkt i vår jämförelseperiod motiveras av att det efter andra världskrigets slut länge rådde strikt valutakontroll och att full konvertibilitet mellan valutorna i Central- och Västeuropa inte infördes förrän under 1958/59. Alltsedan dess har olika grupper av länder, med EUs ursprungliga medlemsländer – Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland – i centrum, agerat för monetär integration. Införandet av euron innebär att denna nära halvsekelånga process fullbordats.

Euron har bara funnits under tre år och är just i färd med att introduceras i full cirkulation. Det kan därför synas tidigt att utvärdera huruvida euron bidragit till ökad ekonomisk konvergens eller inte. Utvärdering av eurons

effekter är dock något som bör göras fortlöpande, eftersom klarläggande av eventuella tendenser till förändring utgör underlag för politiskt beslutsfattande. Utvärderingsförsök görs exempelvis fortlöpande av ECB i deras årliga konvergensrapport om utvecklingen i nominella räntor, konsumentpriser och de offentliga finanserna i EMU. Det är i detta ljus kapitlet ska ses. Det är ännu för tidigt att dra några bestämda slutsatser om makroekonomisk konvergens. Det är däremot inte för tidigt att utvärdera färdriktningen.

Kapitlet är upplagt på följande sätt. Inledningsvis diskuteras i tre avsnitt de teoretiska sambanden mellan växelkurs, ränta och inflation. I dessa avsnitt förtydligas behovet av att se makroekonomin som en helhet när konkurrensperspektivet står i centrum. Sambanden motiverar och lägger grunden för utvärderingen av den ur konkurrenshänseende betydelsefulla makroekonomiska konvergens i euroområdet. Därefter följer som inledning på utvärderingen av eurons hittillsvarande effekter ett avsnitt om institutionella bakgrundsförhållanden av vikt för den empiriska analysen. Den empiriska analysen redovisas därpå i de två följande avsnitten. Det första av dessa handlar om valutadrivna konkurrensfördelar och baseras på analys av konvergens i reala växelkurser. Det andra handlar om räntedrivna konkurrensfördelar och baseras på en analys av realräntekonvergens. Analysen skiljer på de EU-länder som tillhör EMU och de som står utanför. Avslutningsvis sammanfattas resultaten av studien. Här lämnas också en diskussion av resultatens eventuella policyimplikationer.

Makroekonomins inverkan på konkurrensförhållanden mellan länder och företag

Makroekonomin kan vara en källa till konkurrensfördelar om ett företag upplever fördelaktigare makroekonomiska förändringar än sina konkurrenter. Förändringar i nominella växelkurser leder exempelvis till valutadrivna förskjutningar i konkurrenskraft mellan länder och företag om växelkursförändringarna inte har sin motsvarighet i relativ inflation. Om inflationen i ett land är stabil, vilket den tenderar att vara om penningpolitiken är fokuserad på att stabilisera prisnivån i landet, kommer en depreciering av hemmavalutans värde att leda till kostnadsfördelar för inhemska företag. Införandet av euron eliminerade sålunda förändringar i nominella växelkurser, men inte med automatik förändringar i de inflationsjusterade (reala) växelkurserna. I euroområdet kommer skillnader i inflation att skapa kostnadsfördelar för de företag som

upplever de lägsta ändringarna i kostnaden per producerad enhet. På individuell företagsnivå gäller självfallet sedan den extra hänsyn som måste tas till om företagets egen prisbild avviker från landets aggregerade prisändring (inflation).

Känsligheten för makroekonomiska förändringar varierar mellan företag. Nära konkurrenter kan därför påverkas olika av en och samma makroekonomiska förändring. Det medför att även vid fullständig makroekonomisk konvergens kvarstår makroekonomiskt genererade skillnader i konkurrenskraft. Niclas Andréén undersökte i sin doktorsavhandling från 2001 hur europeiska företags känslighet för makroekonomiska förändringar påverkades av eurons införande. Han fann att företags känslighet mot framför allt växelkursrisk blev mer likartad efter eurons införande jämfört med åren före införandet. Sådan utjämning i känslighet för makroekonomiska förändringar gör att företag påverkas alltmer likartat av samma makroekonomiska förändringar. Det ökar betydelsen av makroekonomisk konvergens för företags konkurrenskraft.

Ränteskillnader mellan länder kan vara en källa till räntedrivna konkurrensfördelar för ett land och dess företag, eftersom kostnaderna för företags och konsumenters upplåning bestäms av landets räntenivå. Införandet av euron medför att alla räntor i euroområdet numera uttrycks i samma valuta. Även i detta avseende eliminerar euron således svårigheten att jämföra priser uttryckta i olika valutor. Precis som är fallet med växelkursen är det emellertid inte den nominella räntan som är betydelsefull, utan den inflationsjusterade, reala räntan. Två företag av olika nationalitet som lånar till samma ränta kan komma att drabbas av olika reala lånekostnader om inflationsstakerna skiljer sig mellan de två företagens hemländer. På företagsnivå gäller även här att extra hänsyn måste tas till förhållandet att kapitalkostnaden varierar mellan företag beroende på företagsstruktur.

Ur ett konkurrensperspektiv är det således inte införandet av en gemensam valuta som är central. Det är i stället den eventuella konvergens i realekonomisk utveckling som denna gemensamma valuta kan ge upphov till som är betydelsefull. Endast om införandet av en gemensam valuta bidrar till att utjämna reala växelkurser och realräntor mellan euroländerna kommer valuta- och räntedrivna konkurrensfördelar att elimineras.

Om vikten av att se på makroekonomin som en helhet

Som konstaterats är det tre grupper av variabler som tillsammans med den politiska risken är av särskild betydelse ur konkurrenshänseende, nämligen växelkurser, inflation och räntor. Vid fullständig monetär och finansiell integration råder jämvikt mellan dessa variabler. Denna jämvikt fångas av tre jämviktssamband, nämligen köpkraftsparitet, Fishers internationella paritet och realränteparitet. Lars Oxelheim och Clas Wihlborg har i böcker från 1987 (med inriktning på riskhantering) och 1997 (med inriktning på resultatmätning) visat på betydelsen av att beakta förändringar i makroekonomin som helhet i analys av företagets resultat och riskbild. De konstaterar att den ökade integrationen medfört att inget företag (vare sig stort/litet eller "inhemskt"/multinationellt) idag är opåverkat av vad som sker i den globala ekonomin. Avvikelse i de tre jämviktssambanden avspeglar sig i deras analys bland annat i form av konkurrensförskjutningar.

Låt oss börja presentationen av de tre jämviktssambanden med den reala växelkursen. Köpkraftsparitet säger att förändringen i den nominella växelkursen mellan två valutor ska vara approximativt lika med skillnaden i inflation mellan de två länderna. Om så inte är fallet kommer den reala, inflationsjusterade, växelkursen att ändras.

Följande situation får tjäna som exempel. Under år 2000 steg producentpriserna i Sverige med 5,2 procent, medan priserna i Storbritannien steg med 2,3 procent. Om det brittiska pundet hade ökat i värde med 2,9 procent (5,2–2,3 procent) mot den svenska kronan hade växelkursförändringen kompenenserat för skillnaderna i inflation. I praktiken apprecierade pundet endast med 2,3 procent mot kronan. Detta betydde sålunda att det reala, inflationsjusterade, värdet av pundet föll med 0,6 procent (2,9–2,3 procent) jämfört med det reala värdet av kronan. Med andra ord deprecierade pundet reallt med 0,6 procent mot kronan. Kostnaderna för svenska företag ökade därmed mer än kostnaderna för brittiska företag, då kostnaderna uttrycks i samma valuta. Anta att Sverige och Storbritannien var i ekonomisk jämvikt i början av år 2000, så att priser på insatsvaror vid denna tidpunkt i genomsnitt var desamma. Den reala deprecieringen ledde då till att pundet blev undervärderat jämfört med kronan, vilket gav brittiska företag ett komparativt kostnadsförspång framför svenska företag som de kunde utnyttja på två sätt: för att vinna marknadsandelar eller för att förbättra bruttomarginalen.

Om två länders valutor är helt fixerade är förändringen i den reala växelkursen lika med skillnaden i inflation mellan de två länderna. Den relativa kostnadssituationen mellan länderna bestäms då av den aggregerade prisutvecklingen i länderna. Om det ena landet under en följd av år har lägre inflationstakt, kommer det aggregerade kostnadsförslaget för företag från det landet att växa över tiden. Utvecklingen i den reala växelkursen är således helt central om man vill förstå hur inflations- och växelkursförändringar påverkar konkurrenskraften för företag från olika länder. Om införandet av euron medför ökad ekonomisk konvergens borde köpkraftsparitet hålla i allt större utsträckning och den reala växelkursen stabiliseras. Utvecklingen av real växelkurs före och efter eurons införande studeras längre fram i kapitlet.

Fishers internationella paritet, ett annat av de ovan nämnda jämviktssambanden, säger att skillnader mellan nominella räntor på finansiella placeringar av samma slag approximativt speglar marknadens förväntning på växelkursförändring. Två länder med samma valuta kommer enligt Fishers internationella paritet därför att ha samma räntenivåer på identiska placeringar. Om pariteten inte håller kommer de nominella räntenivåerna i de två länderna att utvecklas olika.

Låt oss också här illustrera sambandet med ett exempel. Den 31 december 1999 var den ettåriga statsskuldsväxelräntan i Sverige 4,4 procent, medan motsvarande brittiska ettårsränta var 6,8 procent. Samtidigt var växelkursen mellan kronan och brittiska pund SEK 13,8/GBP. Anta att ett svenskt företag vid denna tidpunkt erbjöds möjligheten att låna till endera av dessa två räntor. Fishers internationella paritet angav vid denna tidpunkt att räntedifferensen speglade en förväntan i penningmarknaden om att kronan under år 2000 skulle appreciera med 2,4 procent (6,8–4,4 procent) till SEK 13,5/GBP. Det skulle ge samma effektiva lånekostnad för företaget oavsett vilket lån företaget tog, nämligen 4,4 procent. I praktiken deprecierade kronan med 2,3 procent till SEK 14,10/GBP. Det svenska företagets effektiva lånekostnad skulle ha uppgått till 4,4 procent om det lånat i kronor i Sverige, medan lånekostnaden skulle ha blivit 9,1 procent om det lånat i pund i Storbritannien. Företaget skulle då nämligen förutom själva räntan på lånet på 6,8 procent även ha förlorat 2,3 procent i värde på det lånade kapitalet. Ett brittiskt företag som stod inför samma val skulle ha fått betala 6,8 procent om det lånat i pund i Storbritannien, men endast 2,1 procent om det lånat kronor i Sverige. Den effektiva lånekostnaden var således 4,7 procentenheter högre i Storbritannien än i Sverige för såväl det svenska som det brittiska företaget. Utvecklingen i räntor relativt växelkursens utveckling är således viktig om man vill förstå hur före-

tags relativa finansieringskostnader utvecklas. Ett företag som lånar utomlands och därefter upplever att hemlandets valuta apprecieras kommer att få reducerade lånekostnader.

I exemplet ovan kan finnas en förklaring till den uppmätta avvikelser från Fishers internationella paritet i form av den relativa politiska riskpremie som investerare exponeras mot genom att investera eller låna i ena landet jämfört med det andra. Den politiska riskpremie är den ersättning investeraren kräver för den extra osäkerhet han/hon drabbas av genom att ta upp ett lån i en bestämd politisk miljö. Riskerna orsakas av osäkerhet om politiskt beslutsfattande som påverkar den effektiva reala låneränta efter skatt som låntagaren kan förvänta sig att betala. Skillnader i räntor mellan länder på två identiska placeringar kommer i jämvikt att spegla såväl den förväntade förändringen i växelkursen som denna politiska riskpremie. I en forskningsmonografi från 1996 beskriver Lars Oxelheim att denna premie (inklusive kompensation för osäkerhet kring skatteändringar) inte är försumbar ens i fallet med utvecklade ekonomier. Om EMU i förlängningen tar steget till en fullständig centralisering även av politiken så att samma politik gäller för vart och ett av medlemsländerna försvinner naturligtvis den politiska riskpremie på placeringar mellan euroländerna.

Den tredje jämviktsrelationen, realräntepariteten, förutsätter såväl köpkraftsparitet som Fishers internationella paritet. När realränteparitet föreligger är de förväntade realräntorna i de två länder som beaktas desamma. Om realränteparitet inte håller kommer de reala värdena av investeringar och låntagande, för såväl företag som dess kunder, att utvecklas olika.

Även här kan ett exempel förtydliga innebörden av pariteten. Som konstaterats ovan var de nominella räntorna i Sverige och Storbritannien vid början av år 2000 4,4 procent och 6,8 procent. Under året steg producentpriserna med 5,2 procent i Sverige och 2,3 procent i Storbritannien. Det innebar att den reala avkastningen på ett företags investering i Sverige uppgick till -0,8 procent (4,4-5,2 procent), medan den reala avkastningen på motsvarande investering i Storbritannien uppgick till 4,5 procent (6,8-2,3 procent). Det innebar att det var reellt sett mer lönsamt att investera i Storbritannien än i Sverige under år 2000. Andra sidan av myntet är dock att det var reellt sett billigare att låna i Sverige.

Realräntegapet mellan Sverige och Storbritannien uppgick till 5,3 procent (4,5 procent + 0,8 procent). Detta kan härledas på ett alternativt sätt. Som konstaterades ovan deprecierades pundet reellt mot kronan med 0,6 procent. Samtidigt var den effektiva lånekostnaden i Sverige 4,7 procent lägre än i Stor-

britannien. Summan av den reala deprecieringen och skillnaden i effektiva lånekostnader är 5,3 procent, vilket är lika med realräntegapet. Också här blir sålunda förändringar i reala växelkurser av stor vikt.

Kanaler för konkurrenspåverkan i det individuella företaget

Innan vi går in på den empiriska analysen ger vi i detta avsnitt en kort sammanfattning av kanalerna för det makroekonomiska inflytandet på det individuella företaget. I den återstående delen av kapitlet går vi sedan in på den empiriska analysen av konvergens på ländernivå i relevanta makroekonomiska variabler. Vad som menas med relevanta för det individuella företaget varierar som kommer att framgå av detta avsnitt. I den empiriska analysen håller vi oss till ländernivå och kommer därmed inte att analysera eurons möjliga inverkan på individuella företags känslighet för makroekonomiska förändringar.

Företag i olika länder och branscher påverkas olika av fluktuationer i företagets makroekonomiska omgivning. Även inom en bransch skiljer sig påverkan från företag till företag. Sålunda påverkas exempelvis ett företag med stor upplåning mer av en stigande realränta än företag med liten upplåning, medan företag med stor andel import av insatsvaror påverkas mer av växelkursförändringar än företag med liten import.

Införandet av euron kan också få stora omfördelningseffekter mellan banksektorn och övrig industri, vilket framgår när man ser lite närmare på de kategorier av värdeskapande som framhävdes i den tidigare omnämnda "Cost of Non-Europe"-utredningen. Den största posten i värdekalkylen förväntas uppkomma genom att växlingskostnaderna försvinner i och med införandet av euron. Detta kommer självfallet att gagna industrisektorn, medan banksektorn kommer att förlora en kassako. Nästa post i kalkylen avser informationsvinsten. Med endast en valuta minskas informationsproblemet i form av exempelvis växelkursprognoser. Det reducerade informationsbehovet gagnar naturligtvis företagen, och också här förlorar bankerna, i detta fall i form av uteblivna intäkter från sina prognoser på utvecklingen av växelkurser och andra makroekonomiska variabler. En tredje kategori, som också kan medföra en väsentlig omfördelning, gäller värdet på finansmarknaden av införandet av euron. Företagen kan genom att emittera i euro uppnå bättre emissionseffektivitet, men också här sker det till priset av uteblivna intäkter för den inhemska banksektorn. Varför använda en inhemsk bank i en euroemission om företa-

get kan nå många fler investerarkategorier genom den stora internationella bankens nätverk? En fjärde kategori avser värdet av att själva växelkursrisken försvinner. Även i detta fall uppkommer en form av omfördelning där banksektorn framstår som den omedelbara förloraren genom minskade intäkter från olika "försäkringslösningar" mot växelkursrisk.

Med konstaterandet att de makroekonomiska fluktuationerna påverkar företag på olika sätt kan vi gå vidare och se genom vilka kanaler fluktuationerna inverkar på ett företags resultat och ställning. Grovt sett kan dessa delas upp i tre grupper. En första kanal för makroekonomiskt inflytande är via pris- och volymeffekter. Exporterande företag vinner på att hemmavalutan deprecierar, eftersom det medför att deras produkter som prissatts i denna valuta blir billigare räknat i utländsk valuta. Det ger exportörerna möjlighet att öka sina exportpriser i hemmavalutan eller att låta priserna vara oförändrade och därmed låta försäljningsvolymerna öka i stället. I praktiken följer många företag strategin att låta försäljningspriset i utländsk valuta vara någorlunda – men inte helt – stabilt. Det medför att såväl vinstmarginal som försäljningsvolym och lönsamhet ökar för exporterande företag då hemmavalutan faller i värde, medan vinstmarginal, försäljningsvolym och lönsamhet faller då hemmavalutan ökar i värde. Importerande företag vinner i stället på att hemmavalutan apprecierar, eftersom det innebär att kostnaderna för deras import tenderar att falla.

Inflation kan påverka konsumenters köpbeteende, genom att det reala värdet av konsumenternas löner, sparande och låntagande påverkas. Detta leder, i sin tur, till att försäljningsvolymerna påverkas. Om löner, spar- och låneräntor följer inflationen blir effekten av inflation på köpbeteendet liten. Om däremot löner inte är fullt indexerade leder inflation till prisökningar som inte matchas av löneökningar. Resultatet visar sig i fallande efterfrågan. Om konsumenter lånat till fast ränta kommer inflation att leda till att det reala värdet av kommande räntebetalningar faller. Det har positiva effekter på konsumtion. På samma sätt medför stigande realräntor ökade kostnader för konsumenters upplåning. Det påverkar efterfrågan negativt.

En andra kanal genom vilken makroekonomiska fluktuationer kommer till uttryck är via kostnadseffekter. En fallande valuta medför att produktionskostnaderna i landet faller jämfört med produktionskostnaderna i länder med starka valutor. Detta ökar konkurrenskraften hos företag som producerar i landet med den svaga valutan genom att ge dem kostnadsfördelar. Företag i högkostnadsländer kan sålunda frestas att utnyttja en eventuell option att flytta produktion till länder med svaga valutor. Många studier av sambandet

mellan lokalisering av produktion och växelkursförändringar har kunnat påvisa att detta är en strategi som utnyttjas i praktiken.

Inflation påverkar företagets produktionskostnader. Om företaget inte har möjlighet att kompensera prisstegringarna med prishöjningar utan fallande efterfrågan, kommer inflationen att vara kostsam. Effekten av prishöjningar på efterfrågan är, som konstaterats, länkat till indexeringen av konsumenternas löner. Realräntor påverkar också företags produktionskostnader, genom att stigande realräntor medför ökade lånekostnader för företaget. Realräntestegringar är särskilt problematiska, eftersom de drabbar företag och konsumenter på samma sätt. Det gör det svårt för företag att kompensera realräntestegringar med ökande priser.

En tredje kanal genom vilken makroekonomiska fluktuationer kommer till uttryck är i form av förmögenhetseffekter. Ett företag med tillgångar i utlandet kommer att se värdet av dessa tillgångar stiga när värdet på hemmavalutan faller. Samtidigt faller värdet på inhemska tillgångar räknat i utländsk valuta. Det innebär att en fallande valuta gör det billigare för utländska företag att förvärva inhemska företag. Företag som förväntar sig att hemmavalutan ska försvagas kommer att flytta kapital utomlands.

Inflationsökningar medför att värdet på företagets lån till fast ränta faller, vilket är fördelaktigt. Samtidigt faller emellertid också värdet av investeringar till fast ränta. Företag med lån och investeringar till rörlig ränta upplever inte dessa effekter.

Institutionella bakgrundsförhållanden inför den empiriska analysen

I detta kapitel analyserar vi konvergens i den makroekonomiska mixen i Europas olika länder från 1960–2001. För att förstå uppkomsten av eventuella trendbrott i konvergensutvecklingen utgör insikten om institutionella bakgrundsförhållanden en nödvändig ingrediens.

EU-länderna uppvisar en brokig monetär historia. Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland och Österrike har i stort sett följts åt, om än med många växelkursjusteringar genom åren. Finland, Grekland, Portugal, Spanien, Storbritannien och Sverige har i stället följt egna vägar.

Alla EU-länder deltog under 1960-talet i Bretton Woods-samarbetet, med fasta växelkurser mot den amerikanska dollarn. Efter Bretton Woods sam-

manbrott 1973 valde EU-länderna olika lösningar för sina valutor. Frankrike, Italien, Spanien och Storbritannien valde flytande växelkurser. Irland valde att knyta sin valuta till det brittiska pundet. Grekland och Portugal valde inledningsvis att binda sina valutor till dollarn, men övergick i mitten av 1970-talet till andra system. Grekland övergick till flytande växelkurs och Portugal till styrd växelkurs, där växelkursen devalverades gradvis enligt ett förutbestämt mönster. Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Sverige och Tyskland valde, tillsammans med flera andra länder, att ha sinsemellan fasta växelkurser i ett samarbete som kommit att kallas "valutaormen". Irland, Italien och Storbritannien deltog under några få månader, och Frankrike under ungefär två år, i detta samarbete. Finland valde i stället att binda sin valuta till en handelsviktad valutakorg, en modell som även Sverige övergick till 1977, medan Österrike i praktiken band sin valuta till den tyska marken.

År 1979 ersattes valutaormen av EMS. Även detta system byggde på fasta växelkurser mellan deltagande länder. EMS bildades av Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Spanien anslöts till EMS 1989 och Storbritannien ett år senare. Portugal band sin valuta till EMS 1990, men blev inte medlem förrän 1992. Österrike anslöt sig 1995, Finland 1996 och Grekland 1998. Fram till valutakrisen, den så kallade ERM-krisen, som drabbade EMS under 1992 och 1993 hade EMS variationsmarginaler om $\pm 2,25$ procent. I september 1992 drabbades flera av EMS-valutorerna av valutaspekulation. Resultatet blev att flera valutor föll i värde och att Italien och Storbritannien lämnade EMS till förmån för flytande växelkurser. Även Finland och Sverige övergick till flytande växelkurs. Italien återinträdde i EMS under hösten 1996. Valutakrisen resulterade även i att variationsmarginalerna i EMS vidgades till ± 15 procent.

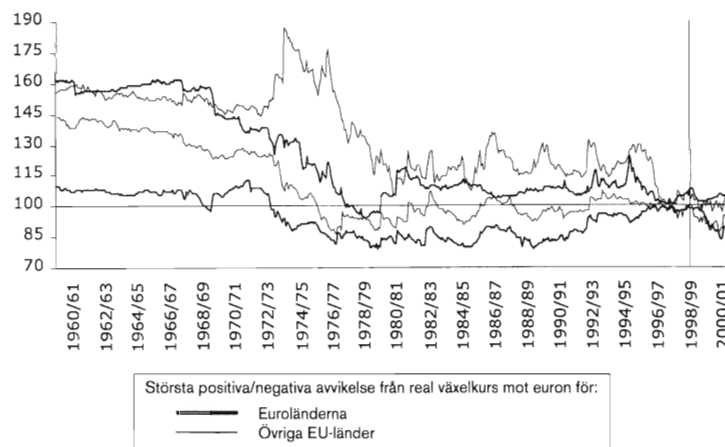
Eurons påverkan på konvergens i reala växelkurser

En utvärdering av realekonomisk konvergens som en följd av euron kräver tre avgöranden. För det första är konvergens en process i relation till en referenspunkt. Denna referenspunkt måste specificeras. För det andra mäts realekonomisk konvergens i termer av hur växelkurser och räntor utvecklats justerat för inflationsdifferenser. Här krävs sålunda en specificering av hur inflation mäts. För det tredje krävs ett acceptabelt viktsystem för konstruktion av mått

på växelkurser, räntor och inflation för euroområdet i sin helhet. Våra val i dessa tre avgöranden presenteras utförligare sist i kapitlet.

I detta avsnitt studerar vi utvecklingen av reala växelkurser med uppdelning på dess två huvudkomponenter, förändringen i nominell växelkurs och skillnad i inflation mellan de två länder som växelkursen avser. Diagram 1 visar spridningen i utveckling i de reala växelkurserna för euroländerna och för övriga EU-länder under perioden januari 1960 till juni 2001. Genomsnittet för de reala växelkurserna under referensperioden sattes till 100. En real växelkurs över 100 innebär att en valuta är undervärderad, medan värden under 100 betyder att valutan är övervärderad. En ökning i real växelkurs är liktydigt med en real depreciering, medan en minskning utgör en real appreciering.

Diagram 1. Största positiva och negativa avvikelser från real växelkurs mot euron (februari 1997 – januari 1998 = 100), januari 1960 till juni 2001 (lokal valuta/euro)



Diagrammet visar största positiva och negativa avvikelser i real växelkurs mot euro från den kurs som gällde under perioden februari 1997 till januari 1998 för två grupper av länder: euroländerna samt övriga EU-länder (Danmark, Grekland, Sverige och Storbritannien). Som inflationsmått används månatlig förändring i producentpriser för tillverkande industri. Den horisontella linjen markerar "jämvikt" i de reala växelkurserna medan den lodräta linjen markerar tidpunkten för introduktionen av euron. Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike är inkluderade under hela perioden. Belgien och Luxemburg inkluderas från januari 1980, Italien från januari 1981 och Portugal från januari 1990. Växelkursdata till de beräkningar som redovisas i figuren har hämtats ur *International Financial Statistics*, utgiven av IMF, medan producentpriser hämtats ur *International Financial Statistics* och *OECD Statistical Compendium*, utgiven av OECD.

Låt oss börja med att se till de enskilda valutorna i de *EMU-länder* som följer sig bakom de något grövre linjerna i Diagram 1. För perioden 1960 till Bretton Woods sammanbrott var den tyska marken kontinuerligt den realt mest deprecierade, dvs. den billigaste, eurovalutan, och därefter blev det irländska puntet billigaste valutan under resten av 1970-talet. Den franska francen var den realt mest apprecierade, dvs. den dyraste, valutan under hela 1960-talet och en stor del av 1970-talet. Den realt sett billiga marken var en följd av landets relativt sett låga inflation. Under 1980-talet och fram till ERM-krisen var guilder billig, medan finsk markka var dyr. Italiensk lira, Luxemburgfranc, punt, escudo och franc var tidvis billigaste eurovalutor under andra hälften av 1990-talet, medan omväxlande österrikiska shilling, Luxemburgfranc, guilder och escudo var dyrast. Vid tiden för eurons införande var escudo billigaste valuta, men blev som en följd av hög inflation snabbt dyraste valuta inom euroområdet. Skillnaden mellan realt sett billigaste och dyraste valuta var vid eurons införande ungefär 10 procent.

Av Diagram 1 kan vi också utläsa att spännvidden mellan billigaste och dyraste EMU-valuta varit stor under större delen av studieperioden. Inte förut under 1996 kom skillnaden mellan billigaste och dyraste valutan att understiga 10 procent, och det var endast under 1997, det vill säga i stort sett jämviktsperioden i Diagram 1, som skillnaden understeg 5 procent. Den reala värderingen av EMU-valutorna har som framgår av figuren divergerat avsevärt under de senaste 40 åren. Under 1960- och 1980-talen förblev spännvidden mellan billigaste och dyraste valuta oförändrat stor, medan 1970-talet och såväl det tidiga som sena 1990-talet karakteriserades av konvergens. Åren 1978–81 och 1993–94 kännetecknades i stället av divergens. Under år 1997 var de reala växelkurserna stabila, men under år 1998 ökade skillnaderna som följd av att inflationen i Portugal under året var mycket lägre än i övriga euroländer.

Efter eurons införande ökade skillnaden i realt värde mellan billigaste och dyraste "valuta" snabbt och låg vid studieperiodens slut på drygt 21 procent. Eftersom växelkursen låsts i och med införandet av euron representeras den reala dimensionen av utvecklingen av relativ inflation. Värdedivergensen är resultatet av en real depreciering av den franska francen på 30 procent mot den portugisiska escudon som en följd av hög inflation i Portugal under framför allt 1999. Vi använder trots införandet av euron fortfarande det nationella valutnamnet istället för exempelvis den "franska euron". Den värdeförändring som skedde mellan francen och escudon under de 30 månader som följde mellan eurons införande till studieperiodens slut är en uppseendeväckande

stor real värdeförändring mellan två valutor över en 30-månadersperiod jämfört med andra stora reala värdeförändringar under de senaste 40 åren.

Under blott 13 procent av alla de 30-månadersperioder som har förflutit sedan januari 1960 har det förekommit större reala värdeförändringar än den mellan francen och escudon efter eurons införande. Således är utvecklingen efter eurons införande inte helt unik. Den är dock avvikande, eftersom de allra flesta andra stora värdeförändringar förekommit i samband med större diskontinuiteter i valutamarknaderna och inte som en följd av stora inflationsdifferenser. Detta var exempelvis fallet i samband med Bretton Woods sammanbrott och ERM-krisen.

Spridningen i de reala växelkurserna i *övriga EU-länder* liknar delvis den för euroländerna. Under 1960-talet var de reala växelkurserna relativt stabila. Denna bild förändrades dock avsevärt under 1970-talet, då spridningen ökade som en följd av att det brittiska pundet började flyta och inflationstakterna i länderna divergerade. Efter att det brittiska pundet började flyta år 1972 deprecierade det såväl nominellt som realt. Under andra hälften av 1970-talet drabbades Storbritannien av hög inflation, vilket medförde att pundet i stället stärktes realt med som mest 44 procent. Sverige, Danmark och Grekland drabbades tidigare än Storbritannien av inflation, vilket medförde att de tre ländernas valutor började apprecieras realt redan under tidigt 1970-tal och sedan fortsättningsvis under resten av decenniet. Under 1980-talet var fluktuationerna i de reala växelkurserna relativt modesta jämfört med 1970-talet, och det fanns inga trender i utvecklingen. Första hälften av 1990-talet kännetecknades av divergerande reala växelkurser, och först 1996 började de reala växelkurserna konvergera.

Konvergensten i de reala växelkurserna inför eurons införande kom senare för övriga EU-länder, men var lika påtaglig som för euroländerna. Utvecklingen efter eurons införande är också likartad med ökad divergens i de reala växelkurserna. Dock var divergensen inte fullt lika påtaglig bland övriga EU-länder, och skillnaden i värde mellan billigaste och dyraste valuta låg vid studieperiodens slut på 14 procent.

En tydlig skillnad i de reala växelkurserna för övriga EU-länder jämfört med euroländerna är att de reala växelkurserna varierat mycket mer under studieperioden i sin helhet. Under åren 1982 till 2001 låg den genomsnittliga förändringen under ett år i ett EMU-lands reala växelkurs mot euron mellan -2,3 procent och 2,5 procent, medan den genomsnittliga förändringen för övriga EU-länder låg mellan -8,0 procent och 10,3 procent. Skillnaden får ses som en direkt följd av att Grekland och Storbritannien, och under de senaste nio åren även Sverige, haft flytande växelkurs.

Tabell 1. Förändring i producentpriser före och efter eurons införande

<i>Euroländerna</i>			
Belgien	16,5 % (2,4 %)	Nederländerna	10,0 % (5,4 %)
Finland	12,3 % (-0,9 %)	Portugal	34,6 % (6,7 %)
Frankrike	3,6 % (0,9 %)	Spanien	9,7 % (9,3 %)
Irland	12,3 % (2,6 %)	Tyskland	7,4 % (1,1 %)
Italien	9,0 % (12,5 %)	Österrike	7,6 % (-0,2 %)
Luxemburg	6,3 % (-1,4 %)	EMU	8,9 % (3,7 %)
<i>Övriga EU-länder</i>			
Danmark	11,2 % (4,4 %)	Sverige	11,3 % (8,0 %)
Grekland	15,0 % (27,8 %)	Storbritannien	4,7 % (9,1 %)

Inflation mäts som procentuell förändring i producentpriser för tillverkande industri. Den första siffran anger prisförändringen under perioden december 1998 till juni 2001 och siffran inom parentes anger prisförändringen under perioden januari 1994 till december 1998. Siffran för EMU anger viktad genomsnittlig prisförändring för euroområdet. Alla data till beräkningarna som redovisas i tabellen har hämtats ur *International Financial Statistics*, IMF och *OECD Statistical Compendium*, OECD.

Den snabbt ökande spridningen i prisutveckling inom euroområdet efter eurons införande indikerar kommande problem i valutasamarbetet, eftersom stora aggregerade inflationsskillnader under kort tid naturligtvis har stor betydelse för företags konkurrenskraft. Prisökningstakterna under de 30 månaderna från eurons införande till studieperiodens slut varierade avsevärt mellan euroländerna, vilket framgår av Tabell 1 som visar den procentuella ökningen i producentpriser i euroländerna under perioden december 1998 till juni 2001 (inom parentes perioden januari 1994 till december 1998). Observera att i Tabell 1 är perioden före eurons införande dubbelt så lång som perioden efter. Om inget hänt mellan perioderna skulle vi grovt sett förvänta oss att värdet framför parentesen skulle vara hälften av värdet inom parentesen (som nästan är fallet för Grekland och Storbritannien).

Frankrike framstår som exceptionellt bland *euroländerna* genom sin låga prisökningstakt, medan förutom Portugal även Belgien, Finland och Irland utmärker sig med snabbare prisstegringar än i övriga länder. Perioden sedan euron infördes har således varit fördelaktig för franska företag, vilka erhållit kostnadsfördelar relativt sina konkurrenter inom EMU. Jämförs dessa siffror med prisutvecklingstakterna under perioden januari 1994 till december 1998 (inom parentes i tabellen) framgår det att perioden efter eurons införande inneburit mycket större ackumulerade förändringar i producentpriser än perioden just före införandet. I perioden just före införandet av euron var pris-

ökningstakten avsevärt mycket mer homogen, med en spridning från Luxemburg, med prissänkningar om 1,4 procent, till Italien, med prisökningar om 12,5 procent. Samtidigt var växelkurserna ytterst stabila – den största nominella växelkursförändringen var en nominell försvagning av markka mot peseta om 10,9 procent. Sammantaget resulterade detta i att den största reala värdeförändringen under perioden som föregick euron var en real försvagning av Luxemburgfranc mot lira om 11,5 procent.

EU-länder utanför EMU uppvisar också spridning i prisutveckling, såväl före eurons införande som efter. Under åren före eurons införande var prisutvecklingen i Danmark, Sverige och Storbritannien likartad, och även i paritet med prisförändringarna i euroländerna. Grekland upplevde däremot stora prisökningar. Efter eurons införande har Storbritannien i stället utmärkt sig med små prisökningar, medan de andra tre länderna haft likartad prisutveckling i nivå med de euroländer som upplevt störst prisförändringar, Portugal undantaget. EU-länderna utanför EMU har dock haft ytterligare en faktor att beakta, nämligen nominella växelkursförändringar. Danmark, Grekland och Sverige upplevde endast marginella nominella växelkursförändringar efter eurons införande, dvs. i storleksordningen 1–3 procent mot euro. Storbritannien drabbades svårare av nominella växelkursförändringar. Under de 30 månaderna från eurons införande stärktes pundet med 14 procent mot euron. Eftersom inflationen i Storbritannien under samma period var fyra procentenheter lägre än i EMU, blev nettoresultatet en real appreciering av pundet mot euron om 10 procent.

Tabell 2, som sammanfattar spridningen i utveckling i reala och nominella växelkurser och inflationsgap för *euroländerna* under fem olika tidsperioder, visar att utvecklingen i de reala växelkurserna under perioden efter eurons införande inte skiljer sig nämnvärt från tidigare perioder. Spridningen i reala växelkursförändringar var marginellt lägre än under åren 1994 till 1998, lika hög som under perioden juli 1979 till augusti 1992 och högre än under perioden januari 1961 till juli 1971. Det är endast perioden från Bretton Woods sammanbrott till införandet av EMS som kännetecknas av större spridning i reala växelkursförändringar.

Källan till spridning i reala växelkursförändringar är annorlunda efter eurons införande. De nominella växelkurserna är naturligtvis helt stabila, till skillnad från situationen före eurons införande. Däremot har skillnaderna mellan största och minsta inflation varit märkbart större sedan eurons införande. Inflationsskillnaderna var i det närmaste dubbelt så stora som under åren 1994 till 1998 och före Bretton Woods sammanbrott. Det är återigen bara

Tabell 2. Spridningen i årligt gap för real och nominell växelkursförändring och för inflation

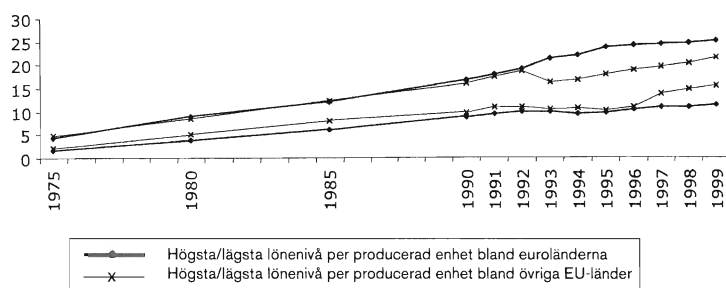
	Genomsnittlig skillnad mellan största och minsta årliga förändring i reala växelkurser (lokal valuta/euro)	Genomsnittlig skillnad mellan största och minsta årliga förändring i nominella växelkurser (okal valuta/euro)	Genomsnittlig skillnad mellan högsta och lägsta årsinflation mätt med producentpriser i tillverkningsindustrin
<i>Euroländerna</i>			
1961:1 – 1971:7	8,8 %	6,3 %	7,8 %
1973:4 – 1979:6	15,4 %	26,8 %	19,8 %
1979:7 – 1992:8	11,0 %	14,9 %	9,3 %
1994:1 – 1998:12	12,3 %	11,3 %	7,6 %
1999:1 – 2001:6	11,2 %	0,0 %	13,8 %
<i>Övriga EU-länder</i>			
1961:1 – 1971:7	4,8 %	2,1 %	3,8 %
1973:4 – 1979:6	18,0 %	14,2 %	13,4 %
1979:7 – 1992:8	9,7 %	17,2 %	13,8 %
1994:1 – 1998:12	11,0 %	13,0 %	5,3 %
1999:1 – 2001:6	7,2 %	10,3 %	4,9 %

Skillnad mäts för reala respektive nominella växelkurser som den genomsnittliga skillnaden mellan största depreciering minus största appreciering under ett år (rullande månadsobservationer) och för inflationsgap som den genomsnittliga skillnaden mellan högsta och lägsta årsinflation i producentpriser för tillverkande industri. Tidsperioderna som redovisas är januari 1961 – juli 1971 (perioden sträcker sig från det att full konvertibilitet infördes i Västeuropa till USA övergav guldmyntfoten), april 1973 – juni 1979 (från Bretton Woods sammanbrott till EMS infördes), juli 1979 – augusti 1992 (från EMS införande till ERM-krisen), januari 1994 – december 1998 (från ERM-krisens slut till euron infördes) och januari 1999 – juni 2001 (från eurons införande till studieperiodens slut). Växelkursdata till de beräkningar som redovisas i tabellen har hämtats ur *International Financial Statistics*, utgiven av IMF, medan producentpriser hämtats ur *International Financial Statistics* och *OECD Statistical Compendium*, utgiven av OECD.

perioden från Bretton Woods sammanbrott till införandet av EMS som uppvisar större spridning än perioden efter eurons införande.

Erfarenheterna för *övriga EU-länder*, som inte fixerat sina växelkurser, är något annorlunda. Spridningen i reala växelkursförändringar var markant lägre efter eurons införande än under hela perioden från Bretton Woods sammanbrott till eurons införande. Det är bara 1960-talet som kännetecknas av lägre spridning. Den låga spridningen i reala växelkursförändringar är en effekt av såväl lägre spridning i nominella växelkursförändringar som mindre

Diagram 2. Högsta och lägsta nivå på lönekostnad per producerad enhet för EU-länderna, 1975 till 1999



Diagrammet visar högsta och lägsta nivå på lönekostnader per producerad enhet uttryckt i euro för euroländerna (exklusive Portugal) och övriga EU-länder (exklusive Grekland). Data till beräkningarna som redovisas i figuren har hämtats från US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

inflationsskillnader. Det är bara 1960-talet som uppvisar mindre spridning i dessa båda variabler.

Avslutningsvis genomför vi inom ramen för vår analys av valutadriven konkurrenspåverkan en jämförelse av lönekostnader per producerad enhet för tillverkande industri i euroområdet. Kostnaden per producerad enhet beaktar nominella lönen, produktiviteten och nominella växelkursen. Ser vi en konvergens i lönekostnad per producerad enhet när denna uttrycks i samma valuta kommer trycket att vara stort för företagen att produkt- och processutveckla. Vi har hämtat data från US Labor Statistics och räknat om dessa till euro. US Labor Statistics har justerat data för att möjliggöra jämförelser mellan länder. Diagram 2, som visar skillnaden mellan högsta och lägsta nivå på lönekostnader per producerad enhet uttryckta i euro för perioden 1975 till 1999 för alla euroländer utom Portugal, indikerar att spridningen i lönekostnader divergerat fram till mitten av 1990-talet och därefter varit konstant. Inte heller här finns några tydliga indikationer på ökad konvergens efter eurons införande. Vi finner snarare indikationer på det motsatta.

Lönekostnaderna bland EMU-länderna är högst i Tyskland, där kostnaden per producerad enhet år 1999 uppgick till 25,2 euro. Det kan jämföras med Spanien, där kostnaden samma år endast uppgick till 11,4 euro. För varje enhet som produceras betalar alltså tyska företag mer än det dubbla jämfört med spanska företag för sin arbetskraft. Portugal saknas i jämförelsen, eftersom uppgift inte finns tillgänglig för år 1999. Som jämförelse var däremot löne-

kostnaden per producerad enhet 4,9 euro i Portugal år 1998. Enbart beaktande lönekostnaderna per producerad enhet är euroländerna således långt från jämvikt.

Även *övriga EU-länder* avviker från jämvikt i lönekostnader. Grekland är inte inkluderat i diagrammet, så jämförelsen omfattar endast Danmark, Storbritannien och Sverige. Dessa länder har haft en mera likartad utveckling i lönekostnader än euroländerna. Speciellt under 1990-talet har konvergensen varit mera påtaglig, vilket resulterat i en lägre spridning i lönekostnader. Den vägda genomsnittskostnaden för euroområdet var 1999 19,7 euro. Det kan jämföras med kostnaden i övriga EU-länder: Danmark (21,5 euro), Sverige (20,2 euro) och Storbritannien (15,5 euro). Storbritannien var detta år således ett lågkostnadsland, medan Danmark och Sverige placerade sig när genomsnittet för euroländerna. Det saknas uppgift för Grekland för 1999, men kostnaden 1998 uppgick till 8,0 euro, vilket placerar Grekland mellan Spanien och Portugal i löneligans botten.

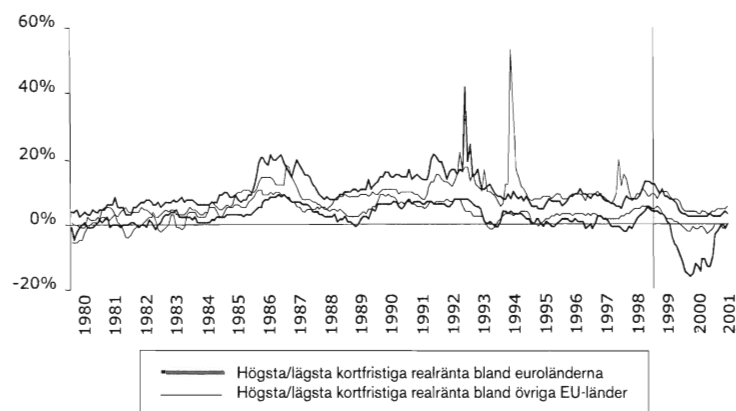
Eurons påverkan på konvergens i realräntor

I detta avsnitt studerar vi räntedrivna konkurrenspåverkan genom analys av realräntor. En sådan analys kräver en specificering av såväl vilken nominell ränta som avses som hur inflation beräknas. Vi har här valt att studera tremånaders interbankräntor och långfristiga statsobligationsräntor. Interbankräntor är de räntor som banker erbjuder varandra vid lån och placeringar, medan statsobligationsräntor är de räntor regeringen betalar för sin långfristiga upplåning. Som inflationsmått vid beräkningen av såväl tremånaders realräntor som reala statsobligationsräntor används förändringen i producentpriser för tillverkande industri under året före den månad räntenoteringen avser.

Diagram 3 visar utvecklingen i högsta och lägsta tremånaders realränta i euroområdet och bland övriga EU-länder för perioden januari 1980 till juni 2001. Tidsperioden är kortare än i övriga jämförelser som en följd av att penningmarknaderna var reglerade och inte började fungera effektivt i egentlig mening i de flesta länder förrän under slutet av 1970-talet och 1980-talet. Tidsperioderna under vilka de enskilda länderna inkluderas varierar också av samma anledning. Irland inkluderas först från januari 1984, Portugal från januari 1986, Danmark och Finland från januari 1987, Österrike från juni 1989, Luxemburg från januari 1990 och Grekland från mars 1994.

Vissa euroländer utmärker sig i termer av i vilken omfattning de haft

Diagram 3. Högsta och lägsta kortfristiga realränta, januari 1980 till juni 2001



Diagrammet visar högsta och lägsta tre månaders realränta under perioden januari 1980 till juni 2001 för två grupper av länder: euroländerna samt övriga EU-länder (Danmark, Grekland, Sverige och Storbritannien). Räntorna är interbankräntor för alla länder utom Belgien och Sverige, där räntorna är räntor på tre månaders statskuldväxlar. Som inflationsmått används förändring i producentpriser för tillverkande industri under året före den månad räntenoteringen avser. Den horisontella linjen markerar realränta lika med noll medan den lodräta linjen markerar tidpunkten för introduktionen av euron. Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Spanien, Sverige och Storbritannien är inkluderade under hela perioden. Irland inkluderas från januari 1984, Portugal från januari 1986, Danmark och Finland från januari 1987, Österrike från juni 1989, Luxemburg från januari 1990 och Grekland från mars 1994. Data till de beräkningar som redovisas i figuren har hämtats ur *International Financial Statistics*, utgiven av IMF samt *OECD Statistical Compendium* och *Main Economic Indicators*, utgivna av OECD.

högst eller lägst realräntor under perioden. Särskilt Nederländerna, Tyskland och Österrike hade låga realräntor under nästan hela tidsperioden. Det var egentligen först under år 2000 och 2001 som realräntorna i dessa länder blev bland de högsta i euroområdet och då som en följd av dessa länders relativt sett låga inflation. Frankrike hade låga realräntor under större delen av 1980-talet, medan erfarenheterna varit blandade under 1990-talet. Belgien och Finland hade låga realräntor under större delen av 1990-talet, medan framför allt Portugal, men även Luxemburg, hade höga realräntor under 1990-talet.

Spännvidden mellan högsta och lägsta *kortfristiga realränta inom euroområdet* har legat relativt stabil under hela studieperioden, med undantag för vissa brott i kurvorna vid ett par tillfällen. Under åren 1986 och 1987 ökade

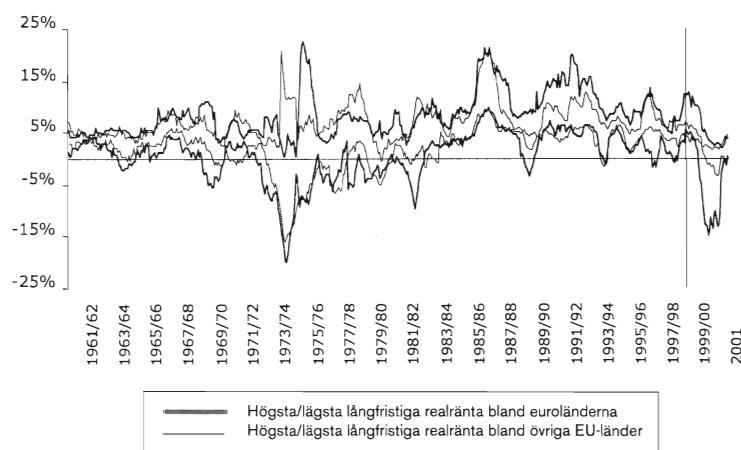
spridningen i realräntor. Det var en följd av ökad spridning i producentprisutveckling, med fallande producentpriser i många euroländer, i kombination med oförändrade räntor. I samband med ERM-krisen ökade också spännvidden mellan högsta och lägsta realräntor som en följd av att vissa länder höjde sina räntor för att försvara sina fasta växelkurser. Efter eurons införande ökade återigen spridningen i realräntor, och nådde sina högsta nivåer under hela studieperioden, bortsett från krismånaden november 1992 då ERM-krisen kulminerade. Efter eurons införande försvann interbankmarknaderna i euroländernas valutor och ersattes av handel i euro. Därför blev de korta interbankräntorna i alla euroländerna desamma, medan, som vi sett tidigare, inflationstakterna divergerade. Det stora fallet i lägsta realränta som kan observeras efter eurons införande är därför en direkt följd av de höga inflationstakterna i Portugal.

Gruppen *övriga EU-länder* består i diagrammet under åren 1980 till 1986 enbart av Sverige och Storbritannien, och de hade relativt lika realräntor. Från 1987 tillkom Danmark, men även Danmarks realränta låg i nivå med de andra två länderna. Spridningen mellan dessa tre länder var låg fram till 1991, men ökade under 1992 och 1993, dels som en följd av stigande inflation i Sverige och dels på grund av ERM-krisen, då räntorna i både Danmark och Sverige steg under några månader. Efter att Grekland tillkom i gruppen i mars 1994 ökade återigen spridningen i realräntor som en följd av de höga räntorna i Grekland. Inför eurons införande minskade realräntedifferenserna bland övriga EU-länder och förblev låg under resten av studieperioden.

Diagram 4 visar utvecklingen i högsta och lägsta *långfristiga realränta* i euroområdet och bland övriga EU-länder för perioden januari 1960 till juni 2001. Vissa euroländer utmärker sig av att under långa perioder ha haft högst eller lägst långfristig realränta. Således är Luxemburg och Portugal klart överrepresenterade som såväl land med högst som lägst realränta. Portugal hade exempelvis högst realränta i euroområdet under en tredjedel av de månader som Portugal inkluderats (från januari 1991), och hade likaledes lägst realränta i euroområdet under en andra tredjedel av månaderna. Motsvarande procentandelar för Luxemburg är 23 procent av månaderna med högst realränta och 16 procent av månaderna med lägst. Irland och Spanien är överrepresenterade, och Belgien, Finland och Tyskland underrepresenterade, som land med lägst realränta. Bland övriga EU-länder är Danmark överrepresenterat och Sverige underrepresenterat som land med högst realränta.

Skillnaden mellan högsta och lägsta långfristiga realränta *inom euroområdet* har legat relativt stabil under studieperioden. Vissa perioder utmärker sig

Diagram 4. Högsta och lägsta långfristiga realränta, januari 1960 till juni 2001



Diagrammet visar högsta och lägsta reala statsobligationsränta under perioden januari 1960 till juni 2001 för två grupper av länder: euroländerna samt övriga EU-länder (Danmark, Grekland, Sverige och Storbritannien). Som inflationsmått används förändring i producentpriser för tillverkande industri under året före den månad räntenoteringen avser. Den horisontella linjen markerar realränta lika med noll medan den lodräta linjen markerar tidpunkten för introduktionen av euron. På grund av avsaknad av antingen statsobligationsräntor eller producentpriser är vissa länder inte inkluderade under hela perioden. Danmark, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland är inkluderade under hela perioden. Irland inkluderas från januari 1964, Österrike från november 1964, Spanien från mars 1978, Belgien och Luxemburg från januari 1981, Italien från januari 1982, Finland från januari 1988, Portugal från januari 1991 och Grekland från maj 1997. Data till de beräkningar som redovisas i figuren har hämtats ur *International Financial Statistics*, utgiven av IMF samt *OECD Statistical Compendium* och *Main Economic Indicators*, utgivna av OECD.

dock med stora realränteskillnader. Under slutet av 1960-talet ökade skillnaden mellan högsta och lägsta realränta mycket som en följd av låg inflation i Nederländerna och hög i Frankrike. Under 1970-talet var svängningarna i realräntor stora, vilket tidvis resulterade i stora realränteskillnader. Detta mönster återspeglar den stora spridningen i inflationstakter under decenniet. I början och mitten av 1980-talet ökade skillnaden i realräntor igen och ännu en gång framför allt som en följd av ökad spridning i inflation. ERM-krisen påverkade inte de långfristiga realräntorna nämnvärt. Efter eurons införande reducerades skillnaderna i nominella räntor, medan spridningen i inflation

Tabell 3. Genomsnittlig årlig spridning i gap för reala och nominella räntor samt för inflation

Period	Genomsnittliga skillnad mellan högsta och lägsta realräntor		Genomsnittlig skillnad mellan högsta och lägsta nominella räntor		Genomsnittlig skillnad mellan högsta och lägsta inflation
	Kortfristiga räntor	Långfristiga räntor	Kortfristiga räntor	Långfristiga räntor	
	<i>Euroländerna</i>				
1961:1–1971:7		5,3 %		2,9 %	7,8 %
1973:4–1979:6		13,9 %		8,1 %	19,8 %
1979:7–1992:8	7,4 %	7,8 %	10,2 %	10,4 %	9,3 %
1994:1–1998:12	6,6 %	6,6 %	4,9 %	4,1 %	7,6 %
1999:1–2001:6	10,9 %	12,1 %	0,0 %	0,7 %	13,8 %
<i>Övriga EU-länder exklusive Grekland</i>					
1961:1–1971:7		2,8 %		2,1 %	3,8 %
1973:4–1979:6		13,7 %		6,2 %	13,4 %
1979:7–1992:8	3,5 %	5,0 %	2,6 %	3,7 %	13,8 %
1994:1–1998:12	3,3 %	2,8 %	2,8 %	1,4 %	5,3 %
1999:1–2001:6	4,1 %	1,8 %	2,1 %	0,7 %	4,9 %

Skillnad mäts för reala och nominella kortfristiga (interbank-) och långfristiga (statsobligations-) räntor som den genomsnittliga skillnaden mellan största och minsta (reala respektive nominella, kortfristiga respektive långfristiga) ränta och för inflationsgap som den genomsnittliga skillnaden mellan högsta och lägsta årsinflation i producentpriser för tillverkande industri. Grekland är exkluderat ur jämförelserna, eftersom räntor saknas under större delen av studieperioden. Tidsperioderna som redovisas är januari 1961 – juli 1971 (perioden sträcker sig från det att full konvertibilitet infördes i Västeuropa till USA övergav guldmyntfoten), april 1973 – juni 1979 (från Bretton Woods sammanbrott till EMS infördes), juli 1979 – augusti 1992 (från EMS införande till ERM-krisen), januari 1994 – december 1998 (från ERM-krisens slut till euron infördes) och januari 1999 – juni 2001 (från eurons införande till studieperiodens slut). Data till de beräkningar som redovisas i tabellen har hämtats ur *International Financial Statistics*, utgivna av IMF samt *OECD Statistical Compendium* och *Main Economic Indicators*, utgivna av OECD.

tilltog. Resultaten blev, precis som för de kortfristiga realräntorna, en ökad realräntespridning.

Utvecklingen i långfristiga realräntor i *övriga EU-länder* har varit mer homogen än för euroområdet. Precis som för euroområdet ökade dock realränteskillnaderna under 1970-talet och i början och mitten av 1980-talet. Inför eurons införande minskade realräntedifferenserna mellan övriga EU-länder och förblev låg under resten av studieperioden.

Tabell 3, som sammanfattar spridningen i realräntor, nominella räntor och inflationsgap för euroländerna och övriga EU-länder (exklusive Grekland) under fem olika tidsperioder, visar att spridningen i såväl kortfristiga som långfristiga realräntor för EMU-länderna ökat markant sedan euron infördes. Spridningen i kortfristiga realräntor ligger på rekordnivåer jämfört med spridningen under 1980- och 1990-talen. Spridningen i de långfristiga realräntorna är i det närmaste lika stor som efter Bretton Woods sammanbrott.

Under 1980-talet var spridningen i de kortfristiga nominella räntorna i nivå med, eller till och med mindre än, spridningen i kortfristiga realräntor efter eurons införande. Efter eurons införande har skillnader i kortfristiga nominella interbankräntor helt, och skillnaderna i nominella statsobligationsräntor i det närmaste, eliminerats. Skillnader i realräntor är därför helt en funktion av skillnader i inflation och i viss mån politisk risk.

Bland övriga EU-länder, Grekland undantaget, är situationen efter eurons införande en helt annan. Skillnaden mellan högsta och lägsta kortfristiga realränta har ökat något jämfört med 1980- och 1990-talen, medan skillnaden i långfristiga realräntor minskat. Faktum är att skillnaden i långfristiga realräntor för övriga EU-länder varit rekordlåg sedan euron infördes och lägre än under 1960-talet.

Om eurons betydelse för konkurrensen mellan EU-länderna

Efter införandet av euron konvergerade per definition de nominella växelkurserna för euroländerna. I detta kapitel har vi analyserat eventuella effekter som uppkommit genom införandet av euron på övriga för konkurrensen viktiga variabler. Vi har sålunda studerat förekomsten över tiden av valutadriven konkurrenspåverkan via analys av utvecklingen av reala växelkurser samt av räntedriven konkurrenspåverkan genom analys av realräntedifferenser.

Analysen, som täcker perioden från januari 1960 fram till juni 2001, visar på intressanta resultat av makroekonomiskt genererad konkurrenspåverkan i ovannämnda två former. Dessa resultat uppkommer när jämförelser görs såväl över tiden som mellan euroländer och övriga EU-länder. I jämförelser över tiden finner vi att vi har haft många delperioder med konvergens av ett starkare slag än den som vi kan se för perioden efter eurons införande. Detta konstaterande gäller för reala växelkurser såväl som för realräntor.

När växelkurselementet försvann i och med eurons införande förvandla-

des den reala växelkurstermen till en fråga om utvecklingen av relativ inflation. Efter eurons införande har vi exempelvis noterat divergens i form av en spännvidd mellan fransk och portugisisk real växelkurs av en storlek som endast inträffat i 13 procent av alla de perioder av längden 30 månader som bygger upp vår undersökningsperiod från 1960. Efter eurons införande ökade också spännvidden inom EMU för såväl kortfristiga som långfristiga realräntor. Spännvidden efter eurons införande för kortfristiga realräntorna ligger på rekordnivåer jämfört med 1980- och 1990-talen. För de långfristiga realräntorna är spännvidden i det närmaste lika stor som just efter sammanbrottet för Bretton Woods.

Ränteutvecklingen för de EU-länder som ännu inte gått med i EMU påminner delvis om den för euroländerna. Divergensen är dock inte lika stark och spännvidden inte lika stor som i fallet med euroländerna efter eurons införande. När det gäller spännvidden mellan de långfristiga realräntorna i de EU-länder som står utanför EMU avviker dock mönstret mera påtagligt i det att denna är rekordlåg och till och med lägre än under 1960-talet.

Vår analys indikerar sålunda att introduktionen av euron fram till juni 2001 inte bidragit till en eliminering av makroekonomiskt genererad konkurrenspåverkan. Inte ens någon klar reducering kan konstateras när vi anlägger ett längre perspektiv i analysen. Låsningen av växelkursen kan sålunda sägas ha "spillt över" i de för konkurrensen så viktiga reala växelkurserna och realräntorna genom högre divergens i inflationen mätt med producentpriser. En något överraskande observation är också att konvergensen för de länder som inte är anslutna till EMU är starkare än den för euroländerna. Förutsättningarna för att uppnå de dynamiska tillväxteffekterna som nämndes i inledningen synes sålunda inte vara uppfyllda under den första perioden med euron.

En viktig fråga att besvara gäller känsligheten i våra resultat för de olika antaganden och val av referenspunkt respektive inflationsmått som vi gjort. Portugal är det land som sticker ut mest i analysen av euroländerna. Den divergens vi ser kan självfallet vara ett uttryck för en korrektion av förhållandet att det reala värdet av den portugisiska escudon inte var i balans vid låsningstillfället som vi antagit. Mot denna invändning talar dock både politiska argument och det faktum att producentpriserna i Portugal inte bara legat över EMU-snittet efter eurons införande utan också ökat gapet. Det låter heller inte sannolikt att politikerna vid låsningstillfället skulle ha givit Portugal en inkörsperiod för att komma ikapp. Det ska noteras att det inte endast är Portugal som skapat divergensen efter eurons införande. Ser vi till euroländerna

har producentpriserna i en rad småländer ökat kraftigt jämfört med motsvarande priser i de större medlemsländerna. En förklaring till prisökningarna kan vara en otakt i konjunkturen i euroländerna. Denna förklaring skall dock inte ses som en politisk ursäkt då euron just är tänkt att minska risken för obalanser av detta slag. Om vi istället valt konsumentprisindex, som i penningpolitiska sammanhang tilldrar sig det största intresset, blir den bristande konvergensen efter eurons införande inte lika stark. Argumentet för vårt val att mäta inflationen med producentprisindex är att vi vill fånga konkurrensperspektivet.

Våra resultat indikerar sålunda att det ligger en olycksbebådande divergens mellan euroländerna i de för konkurrensen relevanta makroekonomiska variablerna. Implikationerna för policyn på EMU-nivå blir sålunda att försöka dämpa denna divergens genom bättre kontroll av inflationen mätt också med producentprisindex. Divergensen kan vara ett uttryck för en produktivitetstillsammanhang mer godartad än arkitekterna bakom EMU räknat med. Oavsett om så är fallet eller ej kommer dock divergensen att sätta förutsättningarna för EMU på prov inom en snar framtid och med detta också sammanhållningen inom unionen.

På företagsnivån kan vi konstatera att valuta- och räntedrivna konkurrensförändringar inom euroområdet även fortsättningsvis kommer att skymma behovet av den produkt- och processutveckling som skulle öka Europas konkurrenskraft på den globala handelsarenan. Företagen kan alltså inte nöjt lita sig tillbaka i tron att euron eliminerar valuta- och räntedrivna konkurrensförändringar.

Not – Tekniska överväganden i den empiriska analysen

Låt oss börja med vårt val av referenspunkt. Det är mätningar av reala växelkurser som kräver specificering av en tidpunkt då den reala växelkursen kan antas ha varit i jämvikt. Tyvärr är detta något som endast svårligen låter sig göras, eftersom det saknas objektiva mått på jämvikt. ECBs föregångare EMI, det europeiska monetära institutet, publicerade i mars 1998 en konvergensrapport, där utvecklingen i växelkurser, räntor, inflationstakter och de offentliga finanserna i euroländerna utvärderades. Referensperioden i den studien var februari 1997 till januari 1998 och baserat på slutsatserna i konvergensrapporten accepterade euroländernas regeringar att fixera växelkurserna från den

1 januari 1999. Därmed signalerade regeringarna att de bedömde avvikelserna från köpkraftsparitet vara så begränsade att de kunde bortses ifrån. Dessutom var möjligheterna till växelkursjusteringar stora före införandet av euron som följd av de vida variationsmarginalerna i det europeiska växelkurssamarbetet. Trots det var växelkurserna mellan euroländernas valutor stabila, vilket indikerar att även valutamarknadens aktörer ansåg växelkurserna befinna sig i jämvikt. Vi väljer därför att använda perioden februari 1997 till januari 1998 som jämviktspunkt för euroländerna.

Valet av jämviktspunkt för de EU-länder som inte är medlemmar i EMU är inte lika självklart. Danmarks, Sveriges och Storbritanniens situationer är troligtvis snarlika den i euroländerna, eftersom länderna sannolikt hade accepterats som medlemmar i EMU om de inte valt att stå utanför. Danmark valde dessutom att införa fast växelkurs mot euron med snäv variationsmarginal i samband med eurons införande, vilket stärker slutsatsen. Därför är perioden februari 1997 till januari 1998 en rimlig jämviktspunkt även för Danmark, Sverige och Storbritannien. Vi har valt att i den empiriska analysen genomgående behandla Grekland som ett icke-EMU-land, eftersom landet blev medlem i EMU först i januari 2001. I den konvergensrapport om Greklands potential för medlemskap som publicerats av ECB används april 1999 till mars 2000 som referensperiod. Vi väljer för Grekland samma referensperiod i vår empiriska analys.

Nästa viktiga ställningstagande från vår sida inför den empiriska analysen gäller valet av inflationsmått. Ur ett konkurrensperspektiv är det utvecklingen i produktionskostnader i olika länder som är relevant att mäta. Vårt huvudmått på inflation är förändringar i producentpriser för tillverkande industri. För jämförbarhets skull bör måtten på produktionskostnader matchas så att de mäter prisförändringar i samma varor och/eller tjänster i olika länder. Tyvärr saknas det sådana matchade producentprisindex, varför dessa inte är helt jämförbara mellan olika länder. De ger dock en indikation om huvudtendenser i kostnadsutveckling för tillverkande företag. Som komplement studerar vi utvecklingen i lönekostnader per producerad enhet i euroländerna. För många företag, inte minst inom servicenäringarna, är löneutvecklingen en mer rättvisande måttstock på kostnadsutvecklingen än ett allmänt mått i form av producentprisindex för tillverkande industri.

Vårt tredje avgörande inför den empiriska analysen gäller valet av ett viktssystem för mätning av växelkurser och inflation för euroområdet. För att möjliggöra utvärderingar av utvecklingen i euroområdet före eurons införande krävs jämförbara data från perioderna före och efter införandet. Sådana data

finns inte för perioden före införandet, eftersom euron inte existerade. Vi beräknar därför viktade hypotetiska växelkurser och inflationstakter för euroområdet. Dessa beräkningar bygger på de vikter som de elva ursprungliga euroländerna tilldelades i konstruktionen av euron vid införandet den 1 januari 1999.

Valet av vikter är inte självklart. De tre ekonomerna Andreas Beyer, Jürgen A. Doornik och David F. Hendry argumenterade exempelvis nyligen för att man ska använda löpande vikter, där euroländernas vikter räknas om exempelvis en gång per år. Detta har fördelen att olika ekonomisk utveckling i länderna avspeglas i viktningen. Nackdelen är att ett underlag för beräkning av vikter måste väljas. Beyer, Doornik och Hendry föreslår real BNP som vikter, medan exempelvis ECB använder hushållens utgifter för privat konsumtion. Ingenta överensstämmer med de vikter euroländerna faktiskt har i euron, eftersom eurovikterna även speglar exempelvis utrikeshandel, samt innehåller ett subjektivt moment. Vi väljer här eurovikter, eftersom det speglar den sammansättning euroområdet hade vid eurons införande och det är vad som ska utvärderas. En analys av utvecklingen mellan ECU och vår framräknade euro sedan ECU infördes 1979 visar att valet av vikter sannolikt är av liten betydelse för resultatet av vår analys. Sammansättningen av ECU har skilt sig från sammansättningen av euron. Storbritannien inkluderades exempelvis i ECU, men inte i euro. Trots det har den hypotetiska kursen mellan ECU och euro legat nära ett under långa tider.

Källor och litteratur

Den som är intresserad av en analys av hur euron kan tänkas komma att påverka det enskilda företaget rekommenderas att läsa *Macroeconomic Uncertainty – International Risks and Opportunities for the Corporation* (Chichester och New York: Wiley, 1987) och *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (Chichester och New York: Wiley, 1997). Här behandlas också MUST- (Macroeconomic Uncertainty Strategy) analysen som ett redskap för analys av konkurrenskraften i en turbulent makroekonomisk omgivning. Den som vill ha ett lättillgängligt "case" på området kan läsa "Measuring Macroeconomic Exposure: The Case of Volvo Cars", *Journal of European Financial Management* (1995, vol. 3, nr 1). Dessa båda böcker av Lars Oxelheim och Clas Wihlborg samt artikeln visar på ett tydligt sätt det komplicerade samspelet mellan företaget och dess makroeko-

nomiska omgivning. Detta samspel kan också ge upphov till krav från företag och investerare på en politisk riskpremie. Definition och analys av denna risk i ett europeiskt sammanhang finns redovisad i *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth* (London: Routledge, 1996 och New York: International Thomson Press, 1997) skriven av Lars Oxelheim.

När det gäller det specifika europerspektivet har vi i en artikel från nätverkets konferens i maj 2001 med titeln "On the Impact of the Euro on Corporate Exposure to Macroeconomic Risk" diskuterat utvecklingen på den makroekonomiska riskbilden efter införandet av euron. I artikeln undersöker vi i ett makroekonomiskt totalperspektiv om låsningen av valutan "spillt över" på riskbilden för andra makroekonomiska variabler. De tyska ekonomerna Michael Frömmel och Lukas Menkhoff redovisar i *Journal of Common Market Studies* (2001, vol. 39, nr 2) en intressant analys av riskbilden fram till införandet av euron. De koncentrerar sig dock helt på valutaaspekterna. Michael Frenkel och Paul McCracken studerar också eurons inverkan på riskbilden i euroområdet. De koncentrerar sig på hot mot prisstabiliteten i euroområdet, framför allt risken för olikartad ekonomisk tillväxt i euroländerna, kostnader till följd av avsaknad av flexibilitet i arbetsmarknaderna i euroländerna och EUs utvidgning. Deras studie finns publicerad i boken *Risk Management. Challenge and Opportunity* (Berlin: Springer Verlag, 2000) med Michael Frenkel, Ulrich Hommel och Markus Rudolf som redaktörer.

De samhälleliga vinsterna av införandet av euron har debatterats flitigt. "Cost of Non-Europe"-utredningen från 1988 utgör ett viktigt inlägg i den debatten. Daniel Gros och Niels Thygesen vid Centre for European Policy Studies fördjupar sig i sin bok från 1998 med titeln *European Monetary Integration* (Harlow, England: Prentice Hall, 1998) ytterligare i denna fråga. Några studier av Richard Baldwin vid Graduate Institute for International Studies i Genève utgör en intressant motvikt till förstnämnda studier genom att hävda att dessa kraftigt underskattat värdet av eurons införande genom att bortse från de dynamiska effekterna. Bland hans artiklar bör följande två tilldra sig läsarens intresse; "The Growth Effects of 1992", *Economic Policy* (1989, vol. 9) och "On the Microeconomics of the European Monetary Union", *European Economy* (1991, vol. 44).

I vår konstruktion av historiska växelkurser och inflationstakter för euroområdet använde vi de vikter euroländerna tilldelades i euron vid eurons införande. Andreas Beyer, Jurgen A Doornik och David F Hendry diskuterar i en artikel i *Journal of Common Market Studies* (2000, vol 38, nr 4) alternativa metoder för konstruktion av historiska tidsserier.

Det europeiska monetära institutet, EMI, publicerade i mars 1998 rapporten *Konvergensrapport*, vilken låg till grund för beslutet om vilka länder som skulle införa euron. Den europeiska centralbanken publicerade i maj 2000 *Konvergensrapport 2000*, vilken låg till grund för beslutet att införa euron också i Grekland. Några studier, motsvarande den konvergensanalys vi redovisar i denna artikel som bygger på vår arbetsrapport "The Euro and European Competition" från vårt forskningsprojekt med samma namn, finns oss veterligen inte som underlag för en tidig bedömning av förutsättningarna för att de dynamiska effekterna skall bli verkliga.

När stater konkurrerar är flyktingar förlorare

av Hans E. Andersson

Det finns ett dilemma mellan att å ena sidan vilja hjälpa människor på flykt och att å andra sidan tvingas ta hänsyn till ekonomiska kostnader. Hur illa man än tycker om dilemman så måste det ändå göras en avvägning mellan de två faktorerna. Vi undgår inte dilemman så länge vi vill hjälpa människor på flykt och denna hjälp medför en kostnad.

Dilemman kan dock vara mer eller mindre kännbara. Om kostnaderna för att hjälpa människor är låga blir dilemman mindre kännbara. Om kostnaderna är höga blir dilemman mer kännbara. Det som tyvärr talar för den senare situationen är att flyktingpolitik är ett område där stater kan komma att *konkurrera* med varandra. En sådan konkurrens kan uppstå om enskilda stater upplever att påfrestningar av olika slag blir så stora att det är nödvändigt att skärpa flyktinglagstiftningen. De människor som är på flykt söker sig då till de stater som fortfarande tar emot dem. Därmed ökar påfrestningarna på dessa stater och de kan i sin tur uppleva ett behov av att skärpa sin lagstiftning. Staterna har börjat konkurrera om att inte hjälpa människor på flykt.

Det dilemma som består i att hjälpa människor på flykt och att undvika bland annat ekonomiska kostnader kan alltså inte helt elimineras. Däremot kan dilemman genom internationellt samarbete göras mindre kännbara. Om varje enskild stat tar ansvar för att hjälpa en del av flyktingarna kan kostnaderna fördelas och konkurrenssituationer undvikas.

Avsikten med detta kapitel är att klargöra i vilka delar som respektive stat *enskilt* är ansvarig för flyktingpolitiken och i vilka delar som staterna *gemensamt* fattar beslut i EU och inom Schengensamarbetet. Därmed diskuteras också i vilken utsträckning som EU och Schengensamarbetet utgör ett internationellt samarbete om flyktingpolitiken, samt vilken roll de enskilda staterna spelar i detta avseende. Finns här det samarbete som gör att konkurrens kan undvikas?

För att ett politiskt system med valda representanter skall vara demokratiskt är det nödvändigt att väljarna kan utkräva ansvar. För att underlätta ett sådant ansvarsutkrävande måste det vara tydligt vilken politisk församling som fattar vilka beslut. Det kan i detta sammanhang vara värt att notera att även i det svenska, nationella systemet finns det en del som skymmer sikten för väljarna. De svenska förhållandena kompliceras inte bara av att det finns ett antal beslutsnivåer i form av lokal, kommunal, regional och nationell nivå. I Sverige kompliceras det hela dessutom bland annat av att det på regional nivå finns en direktvald församling (landsting) och en församling som utses av regeringen (länsstyrelse). Till detta har de svenska väljarna sedan 1995 dessutom att beakta EU-nivån. I det närmaste är flyktingpolitiken det politikområde som står i centrum och då i synnerhet frågan om vem som är ansvarig för vad. Det skall noteras att därmed kringgås den viktiga frågan om väljarnas möjligheter att faktiskt utkräva demokratiskt ansvar för den förda politiken.

Oavsett politikområde är det ett grundläggande krav att det skall vara tydligt vem som är ansvarig för vad. Det finns emellertid skäl som gör ett sådant klagande extra angeläget i fråga om flyktingpolitiken. Ett skäl är att detta politikområde helt enkelt är ovanligt svårt att överblicka. Bakgrunden står bland annat att finna i de förändringar som präglar EU- och Schengenländernas flyktingpolitik under de senaste tio åren. Den som försökt följa denna utveckling har inte haft en lätt uppgift. När en betraktare väl skapat sig överblick så har det skett nya förändringar. Eventuella framtida förändringar oaktat, kan det konstateras att också samarbetets nuvarande former gör flyktingpolitiken i Europa svåröverskådlig. Därmed är det också svårt att urskilja vem som är ansvarig för vad.

Det finns även ett andra skäl till att det i fråga om flyktingpolitiken är extra angeläget att klargöra vem som är ansvarig för vad. Och detta skäl är att allt fler tycks tro att alla de regleringar som berör människor på flykt är något som beslutas i EU och inom Schengensamarbetet. För att bara ta ett exempel: I Expressen fanns den 25 juli 2001 en kort ledarkommentar till de mord, självmord och självmordsförsök som under våren 2001 hade inträffat på en svensk flyktingförläggning. Ledarkommentaren avslutades med hävdandet att: "De är Schengenparadisets svarta hål." Problemet är att Schengensamarbetet inte har något med svenska flyktingförläggningar att göra och att kritiken således är missriktad. Expressens ledarredaktion är inte ensam om att till Schengensamarbetet och EU associera det mesta som berör människor på flykt. Tvärtom är det alltså en sammankoppling som synes bli allt vanligare. I enlighet

med en sådan uppfattning inriktas också kritiken på EU och Schengensamarbetet. Det som gör det extra angeläget att skriva detta kapitel är att den uppfattningen är delvis felaktig. Visserligen kan nationella förtroendevalda vara betjänta av att all kritik riktas mot EU och Schengensamarbetet, men människor i behov av en fristad är det definitivt inte.

Kapitlet inleds med ett klargörande av vad som avses med flyktingpolitik och en beskrivning av tidiga ansträngningar att harmonisera delar av EU-staternas flyktingpolitik. Därefter beskrivs det som gör europeisk flyktingpolitik till ett så svåröverskådligt politikområde, nämligen samarbetets former. Det är framför allt två omständigheter som gör samarbetet så besvärande svåröverskådligt. För det första har det en tid funnits två parallella samarbeten – Schengensamarbetet och EU – som nu till stora delar förts samman. För det andra är unionens regelverk vad avser flyktingpolitik i sig komplicerat.

Vad beträffar samarbetets former är det svårt att göra några få grundläggande klargöranden. Det är dock sannolikt komplexiteten i samarbetets *former* som har gjort att olika betraktare även fått svårt att urskilja vad som är samarbetets *innehåll*. Ett klargörande av vem som ansvarig för vad är emellertid möjligt. EU och Schengensamarbetet kan i stort sett sägas avgöra vilka människor som kan *söka* uppehållstillstånd, medan respektive stat enskilt avgör vilka människor som skall *beviljas* uppehållstillstånd.

Kapitlet avslutas med en diskussion om staters konkurrens i fråga om flyktingar, samt om vi kan förvänta oss en flyktingpolitik som är gemensam även i fråga om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd.

Om vardagligt och juridiskt språk

Gränsdragningar mellan flyktingpolitik och andra politikområden är inte helt enkla att göra. En stats eller en unions utrikes- och biståndspolitik kan vara avgörande för människors beslut att bryta upp från sitt land. När en ekonomisk jätte som EU hotar med ekonomiska sanktioner eller lockar med ekonomiska belöningar påverkas lätt den politiska utvecklingen i andra stater. Detta är ett centralt instrument i flyktingpolitiken och det är sannolikt här som EU har sin största betydelse. Den här framställningen inriktas emellertid på de åtgärder som kan vidtas när människor väl är på flykt. I det fall det inte är explicit uttryckt behandlas i kapitlet inte heller ”invandringspolitik”. Detta politikområde handlar om de principer och regler som avgör vilka utlänningar som skall få tillstånd att uppehålla sig i ett land. Därmed handlar

invandringspolitik inte bara om människor på flykt, utan även om vilka som skall få invandra för att till exempel arbeta eller studera. Kapitlet är emellertid begränsat till den förra gruppen, det vill säga människor på flykt.

Vad innebär det då att vara "på flykt"? Det vardagliga och det juridiska språket skiljer sig här åt. I svensk utlänningslagstiftning definieras en "flykting" i enlighet med FN:s flyktingkonvention från 1951, den så kallade Genèvekonventionen. En "flykting" är därmed "en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd" (Utlänningslagen 1989:529 3 kap. 2 §). Med runt 135 undertecknande länder är Genèvekonventionen det auktoritativa dokument som internationellt definierar vilka människor som skall räknas som flyktingar. Det skall dock uppmärksammas att enligt Genèvekonvention är människor som flyr från till exempel krig inte "flyktingar". Det är här som skillnaderna mellan det vardagliga och det juridiska språket framträder som tydligast.

I opinionsundersökningar från SOM-institutet (Samhälle, Opinion, Mass-media) vid Göteborgs universitet har svenska folket tillfrågats om vilka skäl som skall tillmätas mycket eller ganska stor vikt vid bedömningen om en person skall få stanna i Sverige. Marie Demker och Cecilia Malmström har utifrån detta material visat att 83 procent tycker att "krig i hemlandet" skall tillmätas mycket eller ganska stor vikt. Även om svenska folket tycker att sådana skäl som faller under Genèvekonventionen också är viktiga, så når dessa skäl inte upp till nivån för "krig i hemlandet". Det är 64 procent som tycker att "förföljd för sin religion" skall tillmätas mycket eller ganska stor vikt, medan sjuttiofyra procent anser detsamma om "förföljd för sin politiska verksamhet". Det skall emellertid också tydliggöras att även om en stat definierar en "flykting" i enlighet med Genèvekonventionen, så kan staten ändå ge skydd till andra grupper. I Sverige kan till exempel människor på flykt undan väpnade konflikter beviljas uppehållstillstånd då de är vad som i utlänningslagen kallas "skyddsbehövande".

Genèvekonventionen oaktat finns det kontinenter där vardagligt och juridiskt språk är mer sammanfallande än i Europa. De stater som ingår i Afrikanska unionen samt de latinamerikanska staterna har i varsin konvention kommit att låta flyktingbegreppet även inkludera människor som på grund av väpnade konflikter sökt tillflykt i ett annat land.

I detta kapitel ligger språkbruket närmare det vardagliga än det juridiska.

Utan att ge en exakt definition innebär det således att med "flykting" avses här inte bara de människor som uppfyller Genèvekonventionens krav, utan även de som flyr undan till exempel väpnade konflikter.

Flyktingfrågan på unionens dagordning

Som en följd av de ekonomiska problem som sedan 1970-talet hade präglat Europa återlanserade EG-kommissionen i mitten av 1980-talet tanken på en gemensam marknad. I denna gemensamma marknad skulle ingå fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Fri rörlighet för personer handlar dels om att ta bort de hinder som försvårar för en medborgare att till exempel kunna studera, arbeta eller starta företag i en annan stat, dels om att ta bort den personkontroll som finns vid gränserna mellan de stater som deltar i samarbetet. Det är den senare aspekten, att ta bort kontrollen vid de interna gränserna, som är av betydelse för flyktingpolitiken.

Skälet till att borttagna personkontroller vid gränser har betydelse för flyktingpolitiken är att de anses kräva så kallade kompensatoriska åtgärder. Ett exempel på en kompensatorisk åtgärd är ett utökat polissamarbete. Då kontrollen av personer tas bort vid en gräns blir det även enklare för kriminella att ta sig över gränsen. I syfte att kompensera för en sådan borttagen kontroll kan en stat därför tillåta en annan stats polis att vid grova brott förfölja brottslingen in på den egna statens territorium.

I linje med tanken att skapa en gemensam marknad sammankallades 1988 den så kallade koordinatorsgruppen för fri rörlighet för personer. Gruppen lade i juni 1989 fram det som brukar benämnas Palmadokumentet. I dokumentet angavs kompensatoriska åtgärder beträffande bland annat invandrings- och flyktingpolitiken. En sådan åtgärd var en harmonisering av delar av viseringspolitiken. Harmoniseringen ansågs vara viktig eftersom borttagna personkontroller vid gränserna resulterar i att om en person får visering till ett land, så kan personen utan problem ta sig till övriga länder som deltar i samarbetet.

Även om flyktingfrågor på detta sätt fördes upp på dagordningen kan något större genombrott inte sägas ha skett. Trögheten i EG-samarbetet var också anledningen till att fem medlemsstater redan i mitten av 1980-talet valde att utveckla ett samarbete utanför dåvarande EG. Det är detta samarbete som har kommit att bli känt som Schengensamarbetet.

Det parallella Schengensamarbetet

Bidragande till europeisk flyktingpolitikens svåröverskådlighet är att flera av unionens medlemsstater varit missnöjda med utvecklingen inom EU och därför valt att samarbeta utanför dess institutionella ramar. Detta var bakgrunden till att Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike och Västtyskland 1985 i gränsstaden Schengen i Luxemburg undertecknade det så kallade Schengenavtalet. De deltagande staternas avsikt var att avveckla kontrollerna vid gränserna mot varandra. Vän av ordning frågar sig varför Schengenstaterna utvecklade detta samarbete. Skapandet av en parallell organisation är ju både resurskrävande och gör det dessutom svårare att skapa sig en överblick över ett samarbetsområde. Beslut som på ytan verkar irrationella visar sig dock ofta bero på tvingande politiska realiteter.

Skälet till att ett samarbete inte utvecklades inom EG var helt enkelt att vissa medlemsländer starkt motsatte sig tankarna på något sådant. Medlemsländerna hade – och har än idag – olika åsikter om hur Romfördraget skall tolkas. Det som diskuteras är om unionens medlemsstater vid gränserna sammellan skall kunna kontrollera medborgare från stater som inte är medlemmar av EU, så kallade tredjelandsmedborgare. I det fall en stat önskar kontrollera tredjelandsmedborgare måste staten även kontrollera EU-medborgare. En sådan kontroll måste givetvis genomföras av den enkla anledningen att det inte går att se på en person om denne är medborgare i ett av EU:s medlemsländer eller inte. Det är framför allt Storbritannien som vill behålla kontrollen av medborgare från tredje land, medan EU-kommissionen, Europaparlamentet och de flesta medlemsländerna är av en annan åsikt.

För de fem ursprungliga Schengenländerna var en avveckling av gränskontrollerna således så viktig att de valde att skapa ett samarbete som var fristående från EU. Även om staterna hade en gemensam vision om avskaffade kontroller, så visade sig denna vision vara allt annat än lätt att förverkliga. Problemet bestod i att kompensera för de risker som ansågs uppstå då personkontrollerna vid gränserna avvecklades. Att detta är känsliga frågor visas inte minst av att även dessa, i grunden positiva, stater tog lång tid på sig. Schengenavtalet undertecknades 1985. Schengenkonventionen, som föreskriver de praktiska åtgärderna, undertecknades först 1990. Det tog sedan ytterligare fem år innan Schengenkonventionen den 26 mars 1995 började tillämpas av de ursprungliga Schengenstaterna samt Spanien och Portugal.

Förutom Irland och Storbritannien deltar i dag samtliga EU-stater i Schengensamarbetet. Dessutom deltar Island och Norge. Att två stater som

inte är EU-medlemmar deltar i Schengensamarbetet förklaras av ett nära nordiskt samarbete i dessa frågor. Inför risken av skärpta gränskontroller mot Tyskland upplevde Danmark i mitten av 1990-talet ett behov av att gå med i Schengensamarbetet. De nordiska EU-staterna lyckades då framgångsrikt arbeta för samtliga nordiska staters anslutning till Schengensamarbetet. Det argument som beredde plats även för Island och Norge var att den nordiska passunionen hade varit i kraft sedan 1950-talet. Och det var även den nordiska passunionen som gjorde det nödvändigt att alla de fem nordiska staterna samtidigt, den 25 mars 2001, blev aktiva i Schengensamarbetet. "Schengensamarbetet" utgör därmed en sammanfattande beteckning på bland annat Schengenavtalet, Schengenkonventionen och de avtal som reglerar Islands och Norges förhållanden till de andra Schengenländerna.

De ursprungliga Schengenländernas avsikt var att motsvarande samarbete så småningom skulle ske även inom EU. Schengensamarbetet var därför bara öppet för unionens medlemsstater. Således var Schengensamarbetet ett exklusivt samarbete för EU-stater, utan att vara ett EU-samarbete. Det är sannolikt denna situation som gjort att gränsdragningarna mot EU har upplevts som svårbegripliga. Schengensamarbetet skall alltså förstås i ljuset av att motsvarande samarbete inte syntes vara en framkomlig väg inom unionen.

Förhållandet mellan Schengensamarbetet och EU blev sannolikt än otydligare av att samarbetsansträngningar som motsvarade Schengensamarbetet fortsatte inom EU. Ett exempel är att Schengenregelverket fastslår att den avskaffade kontrollen vid de interna gränserna skall kompenseras med en stark kontroll vid gränserna mot de stater som inte ingår i samarbetet. EG-staterna lyckades tidigt fastställa motsvarande bestämmelser om kontroll vid de externa gränserna. Denna utveckling stoppas dock fortfarande av att Spanien och Storbritannien inte kan komma överens om vilket land som skall sköta gränskontrollen vid Gibraltar. Och därför har den redan 1991 framförhandlade så kallade yttre gränskontrollkonventionen inte heller kommit att ratificeras.

Vid den regeringskonferens som avslutades i Amsterdam i juni 1997 kom medlemsstaterna överens om att i EU införliva Schengensamarbetet. I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999 fördes också Schengensamarbetet in i EU. De två parallellt existerande samarbetena kom därmed att integreras. Tyvärr kan det inte sägas att det blev mycket enklare att skapa sig en överblick över till exempel flyktingpolitiken. En rad undantag och övergångsregler har skapat ett komplicerat regelverk inom EU.

Ett komplicerat regelverk inom EU

Då Maastrichtfördraget, som grundade den Europeiska unionen, trädde i kraft i november 1993 fick invandrings- och flyktingfrågor en fast institutionell plattform. Dessa frågor samlades tillsammans med bland annat polissamarbetet i den så kallade tredje pelaren. Denna pelare, liksom den andra pelarens utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete, kännetecknas av att staterna behållit en mellanstatlig relation och att gemensamma institutioner såsom EU-kommissionen spelar en begränsad roll. Det som gör EU som samarbetsorgan så speciellt är emellertid det samarbete som sker i vad som kallas den första pelaren. Inom denna pelare, som bland mycket annat behandlar frågor om den inre marknaden, är de gemensamma institutionerna viktiga aktörer och unionens ministerråd fattar i många fall beslut med kvalificerad majoritet.

Amsterdamfördraget innebar två stora förändringar beträffande flyktingfrågor. För det första integrerades Schengensamarbetet i EU och för det andra fördes flyktingfrågorna över från den tredje, mellanstatliga till den första, överstatliga pelaren. Detta är således den generella bild som kan tecknas av Amsterdamfördraget. I sig är detta inga konstiga förändringar. Tvärtom kan förändringarna förstås som att den för översikten försvårade parallelliteten i Schengensamarbetet nu togs bort. För båda förändringarna gäller dock en rad undantag och det gör att samarbetet tyvärr inte kan sägas ha blivit mer lättgenomträngligt.

I fråga om Schengensamarbetets integrering i EU stod bakgrunden till denna att finna i att unionens medlemsstater skiljer sig i inställningen till vad som brukar kallas "Europa i flera hastigheter" eller "Europa à la carte". Ett sådant EU innebär att bara vissa av EU:s medlemsstater utvecklar ett tätare samarbete inom ett visst politikområde. Även om flera medlemsstater starkt motsätter sig en sådan utveckling har de tvingats böja sig för den faktiska utvecklingen. Det är framför allt Schengensamarbetet som effektivt har demonstrerat att om ett antal medlemsländer önskar utveckla ett samarbete och hindras från att göra det inom EU, så går de vidare utanför unionen. Problematiken i fråga om den svåröverskådlighet som uppstår då stater går i olika takt är dock generell. Förutom Schengensamarbetet är det tydligaste exemplet idag den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Med ett utvidgat EU är detta dock något som vi sannolikt får vänja oss vid.

I Maastrichtfördraget togs hänsyn till att Schengensamarbetet höll på att utvecklas. Ett uttryck för detta hänsynstagande var att det i fördraget skrevs in att samarbetet i den tredje pelaren inte skulle hindra två eller flera medlems-

stater från att upprätta ett närmare samarbete. I och med Amsterdamfördraget integrerades visserligen Schengensamarbetet i EU, men fördraget innebar ändå ett tydligt medgivande av att unionens medlemsstater går i olika takt. I olika protokoll medges undantag i fråga om ett avskaffande av personkontroller vid gränserna och till att delta i samarbetet om flykting- och invandringsfrågor.

Det som gör det hela svåröverskådligt är bland annat de särskilda regler som gäller för Irland och Storbritannien samt för Danmark. Beträffande Irland och Storbritannien deltar de nämligen inte i Schengensamarbetet. De båda staterna får däremot begära att delta i delar av eller hela Schengensamarbetet. Danmark hamnade i en än intressantare sits. Danmark var sedan tidigare en av de tretton EU-stater som deltog i Schengensamarbetet och borde – skulle man kunna tro – därför inte ha så mycket att invända mot en integration i EU. Som en följd av folkomröstningen om EU i början av 1990-talet har Danmark emellertid fyra undantag i förhållande till EU-samarbetet. Ett av undantagen omfattar bland annat flyktingfrågor och innebär att dessa skall behandlas i mellanstatliga former. Det danska undantaget kom att aktualiseras i och med Amsterdamfördraget och dess överflyttning av flykting- och invandringsfrågorna till den första pelaren med dess överstatliga inslag. Genom ett protokoll till Amsterdamfördraget behåller därför landet en mellanstatlig relation till dessa samarbetsområden. Danmark kan därmed sägas inte ha så mycket att invända mot samarbetets innehåll som mot samarbetets former.

För att fortsätta reda ut relationen mellan Schengensamarbetet och EU kan beslutsfattandet som berör Schengensamarbetet förenklat beskrivas på följande sätt: Ett beslut fattas i ministerrådet av de ministrar vars ämnesområde är involverat. I fråga om polissamarbete träffas justitieministrarna och i fråga om flyktingpolitik träffas ministrarna med ansvar för flyktingfrågor. Utifrån sina särskilt framförhandlade protokoll deltar inte Danmark, och vanligtvis inte heller Storbritannien och Irland, vid beslut som berör frågor om asyl och invandring. För dessa tre EU-stater, samt för samländerna Island och Norge, gäller dock att de kan meddela att de godtar den beslutade åtgärden. Den långa beredningsprocess som föregår ministerrådets beslut jämkar generellt sett samman staterna så att det inte för någon stat vållar några större problem att godta den beslutade åtgärden. Det finns helt enkelt inte något intresse av att hamna i den situationen att Danmark, Island eller Norge inte skulle kunna acceptera ett beslut. Om så emellertid skulle bli fallet får EU:s medlemsstater i Danmarks fall ”överväga vilka lämpliga åtgärder som skall vidtas”. I Islands och Norges fall skall ett gemensamt organ undersöka olika

möjligheter att lösa problemet. Om organet misslyckas skall samarbetet upphöra efter ytterligare tre månader.

Som tidigare nämnts medförde Amsterdamfördraget två stora förändringar beträffande flyktingfrågor. Den första av dessa förändringar, Schengensamarbetets integrering i EU, kan inte sägas ha medfört att samarbetsformerna blev mer överskådliga. Tyvärr gäller detta även den andra stora förändringen, vilken innebar att flyktingfrågorna fördes över från den tredje till den första pelaren. Den första pelaren karakteriseras generellt av överstatlighet i form av ett starkt inflytande för gemensamma institutioner som Europaparlamentet och EU-kommissionen. Beträffande flyktingfrågorna finns det dock en rad övergångsbestämmelser som komplicerar detta generella mönster och försvårar möjligheterna att skapa sig en överblick över området.

Generellt kan sägas att EU:s medlemsstater beträffande flykting- och invandringsfrågor avviker från mönstret i första pelaren genom att fortsätta fatta beslut med enhällighet. Vad som också avviker från den första pelarens generella mönster är att Europaparlamentets roll är starkt begränsad och att EU-kommissionens rätt att initiera lagstiftning inte är exklusiv utan delas med medlemsstaterna. Medlemsstaterna har dock tagit till den i EU-sammanhang inte okända tekniken att fastställa tidpunkter för när olika mål skall vara uppnådda. I artikel sextiosju i Romfördraget anges beslutsformerna för flykting- och invandringsfrågor. Artikeln är skriven i en anda av att de beslutsformer som generellt gäller för den första pelaren så småningom även skall gälla flykting- och invandringsfrågor. För delar av viseringspolitiken – ett viktigt instrument i flyktingpolitiken – blev det möjligt för ministerrådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet då Amsterdamfördraget trädde i kraft, det vill säga i maj 1999.

För andra delar av viseringspolitiken gäller att första pelarens generella beslutsformer *automatiskt* träder i kraft fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, det vill säga i maj 2004. Beträffande den resterande avdelningen av fördraget som berör flykting- och invandringspolitiken gäller dock andra regler. Här heter det att ministerrådet efter dessa fem år *enhälligt* skall besluta om att låta alla eller *delar* av denna avdelning omfattas av den första pelarens överstatliga beslutsformer. Här finns alltså två begränsningar. För det första att det kan komma att handla om begränsade delar som förs över till de överstatliga beslutsformerna. För det andra att ministerrådet enhälligt skall fatta beslut om en sådan överföring. Och, det är viktigt att komma ihåg, det är inte alls självklart att ministerrådet fattar ett sådant beslut. För att hindra en sådan utveckling i överstatlig riktning räcker det med att en stat lägger in sitt veto.

Som framkommit är det genom samarbetets komplicerade former som flykting- och invandringspolitiken blir svåröverskådlig. En viss ordning kan bringas i oredan genom att beskriva samarbetets innehåll. För vilka frågor är respektive stat enskilt ansvarig och i vilka avseenden är flyktingpolitiken "gemensam"?

Vad innebär det att ha en "gemensam" flyktingpolitik?

Hittills har hävdats att det är samarbetets former som gör det svårt att inom flyktingpolitiken urskilja vem som är ansvarig för vad. Bidragande till förvirringen är emellertid också att det i officiellt informationsmaterial anges att flyktingpolitiken är "gemensam". Hävdandet att flyktingpolitiken är "gemensam" leder lätt till antagandet att det finns föga utrymme för enskilda medlemsländer att driva en politik som är oberoende av de gemensamma EU-institutionerna. Aktörer som EU-kommissionen och Europaparlamentet kan också ha en önskan att driva politiken i en sådan riktning. Men i nuvarande situation är det inte en riktig beskrivning av EU:s befogenheter. I sammanhanget är det givetvis relevant att diskutera vad som avses med "gemensam" flyktingpolitik. Det som avses i det officiella informationsmaterialet är sannolikt att flyktingpolitiken förts över till den första pelaren. Det skall dock noteras att flyktingpolitik består av en mängd instrument. Ett instrument av mycket stor vikt, men som lätt glöms bort, är alla de åtgärder som kan vidtas för att förhindra att människor överhuvudtaget behöver fly. Det kan vara fråga om allt från diplomatisk hjälp och ekonomiskt bistånd till militära, fredsframtvingande åtgärder. När människor väl är på flykt och vill ta sig till en viss stat kan denna i huvudsak vidta två typer av åtgärder. För att det skall vara relevant att tala om att en grupp länder för en "gemensam" flyktingpolitik bör staterna ha gemensamma regler i fråga om båda typerna av åtgärder:

En första åtgärd en stat kan vidta är att påverka vilka människor som kan *söka* uppehållstillstånd, det vill säga att staten kan påverka möjligheterna att människor når fram till den. Om en person på flykt inte når fram till staten kan personen naturligtvis inte heller ansöka om asyl. En stats viktigaste verktyg i detta sammanhang är kravet att en annan stats medborgare måste ha visum för att få resa in.

En andra åtgärd som en stat kan vidta i fråga om människor på flykt är att reglera vilka människor som skall *beviljas* uppehållstillstånd. Bland de männi-

skor som väl når fram till ett land och som söker asyl görs ett urval av vilka som skall få stanna. Grundläggande i detta sammanhang är att de flesta av världens stater har förbundit sig att följa FN:s flyktingkonvention från 1951, den så kallade Genèvekonventionen. Denna omfattar, som nämnts ovan, inte människor som flyr från krig eller miljökatastrofer.

Har då Schengenländerna och EU en gemensam flyktingpolitik vad avser vilka människor som kan söka uppehållstillstånd och vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd? Innan frågan besvaras mer utförligt bör det återigen konstateras att av de femton EU-staterna är det två, Irland och Storbritannien, som överhuvudtaget inte deltar i Schengensamarbetet. De två har dessutom ett särskilt förbehåll i fråga om EU:s regleringar gällande asyl och invandring. Beträffande de femton Schengenstaterna (tretton EU-stater samt Island och Norge) är svaret att de har en gemensam flyktingpolitik avseende de regleringar som påverkar vilka människor som kan söka uppehållstillstånd. I fråga om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd är politiken, trots ansträngningar i den riktningen, dock föga ”gemensam”. Beträffande flyktingpolitikens innehåll är det således möjligt att klargöra vem som ansvarig för olika beslut. I EU kan ministerrådet i stort sett sägas avgöra vilka människor som kan söka uppehållstillstånd, medan respektive stat själv avgör vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd.

Att söka uppehållstillstånd – en fråga för EU

Under den tidiga sommaren 1993 sökte varje vecka ungefär 1700 medborgare från Bosnien-Hercegovina asyl i Sverige. Trycket på svenska myndigheter att pröva om dessa människor, i enlighet med svensk utlänningslagstiftning, borde beviljas uppehållstillstånd var således mycket stort. Den 21 juni 1993 fattade den svenska regeringen beslut om krav på visering för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Några månader senare hade antalet asylsökande sjunkit till i genomsnitt 175 per vecka. Som exemplet indikerar är således viseringspolitiken ett effektivt instrument för att reglera vilka människor som kan söka uppehållstillstånd.

I mitten av 1990-talet började EU respektive Schengenstaterna fastställa varsin lista över de stater vars medborgare måste ha visum för att få resa in. Även om många stater fanns med på båda listorna omfattade den lista som fastställdes av EU något färre stater än Schengenländernas lista. Frågan är dock om denna skillnad hade någon större praktisk inverkan. Båda listorna angav

vilka staters medborgare som måste ha visum. Varje enskild stat kunde sedan ha egna krav på ytterligare stater. Förutom de stater som fanns med på Schengensamarbetets och/eller EU:s lista ställde till exempel Sverige 1997 viseringskrav även på medborgare från Bosnien-Hercegovina, Estland, Hongkong, Kenya, Kroatien, Lettland och Litauen.

Schengensamarbetets integrering i EU gör att allt fler av detta samarbetsregleringar ersätts av EU-lagstiftning. Det är en behövlig rationalisering av de ”parallella” regleringar som funnits på europeisk nivå. Ett exempel är att ministerrådet i mars 2001 fastställde en gemensam lista över de stater vars medborgare måste ha visering för att komma in i Schengenområdet. Dessutom finns det en lista över stater vars medborgare är befriade från viseringskrav.

EU är alltså avgörande i fråga om vilka människor som kan söka uppehållstillstånd, och eventuell kritik i detta avseende bör också riktas mot EU. I detta sammanhang riktades under våren 2001 en hård, rätträffande och i mitt tycke helt berättigad kritik mot EU. I syfte att upprätthålla en effektiv viseringspolitik har bland annat Frankrike drivit frågan om transportöransvar. Ett sådant transportöransvar handlar om att till exempel ett flygbolag skall få utstå ekonomiska sanktioner när det till Schengenområdet transporterar personer som inte har fullständiga resehandlingar. Problemet är att en människa som drivits på flykt måhända inte alltid har haft möjligheten att skaffa den dokumentation som krävs. Nu sägs i ett EU-beslut i maj 2001 att det inte skall utdömas böter förrän det står klart att det inte finns något skäl till uppehållstillstånd. Frågan är dock hur en flygbolagsanställd skall kunna veta det? Det måste sägas vara principiellt mycket tveksamt när ett flygbolags anställda kan komma att tvingas avgöra om människor skall ha möjlighet att söka asyl. I detta fall är det helt riktigt att inrikta kritiken mot EU. Det är här de ansvariga förtroendevalda återfinns.

Att bevilja uppehållstillstånd – en fråga för varje medlemsland

Beträffande människor som är på flykt kan det, som nämnt, vidtas två olika typer av åtgärder. En första åtgärd är att avgöra vilka människor som kan *söka* uppehållstillstånd. Om en person på flykt inte når fram till staten kan personen naturligtvis inte heller ansöka om uppehållstillstånd. Och som konstaterats är det i EU som denna typ av beslut fattas för Schengenområdet. För de länders medborgare som det inte krävs visering för, och för de som trots vise-

ringskrav lyckas ta sig fram, måste det emellertid också finnas regleringar som avgör om de skall få uppehållstillstånd. Denna andra åtgärd, att besluta om vilka människor som skall *beviljas* uppehållstillstånd, beslutas i allt väsentligt av varje medlemsland.

För att det skall vara relevant att tala om att en grupp länder för en "gemensam" flyktingpolitik bör staterna ha gemensamma regler i fråga om *båda* typerna av åtgärder. Det pågår visserligen en del ansträngningar att försöka utveckla samarbetet även i fråga om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd. Ansträngningar är dock en sak och konkreta resultat en annan. Detta illustreras tydligt av att unionens medlemsstater inte heller under det svenska ordförandeskapet under första halvåret 2001 lyckades uppnå en gemensam tolkning av Genèvekonventionen från 1951! Substantiella delar av flyktingpolitiken avgörs således av de enskilda staterna. För även om införandet av viseringskrav är ett viktigt instrument i en stats eller unions flyktingpolitik, så är det inte ett heltäckande instrument.

Vid en första läsning kan fördragstexterna ge intryck av att även frågan om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd håller på att bli en "gemensam" fråga. En närmare analys visar dock på kraftiga begränsningar. Romfördragets återkommande nyckelord, som infogades i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande 1 maj 1999, är i detta sammanhang "miniminnormer". Det anges till exempel att det skall beslutas om "miniminnormer" för när en person skall betraktas som flykting, "miniminnormer" för när det skall beviljas tillfälligt skydd och "miniminnormer" för mottagande av asylsökande. Därmed ges det utrymme för att låta enskilda stater ha en mer generös tolkning av till exempel vem som skall betraktas som flykting. Amsterdamfördraget anger inte nivån för miniminnormerna, utan det är något som staterna måste komma överens om. Här skall noteras att trots att det alltså rör sig om något slag av lägsta nivå har staterna i många fall stora svårigheter att fylla miniminnormerna med ett innehåll.

Med den givna generella beskrivningen av ett utvecklat samarbetsområde i åtanke skall dock sägas att det finns undantag. Även i fråga om åtgärder för de människor som lyckas nå fram till ett land och söka uppehållstillstånd har EU i vissa, begränsade delar vidtagit mer substantiella åtgärder. Det har bland annat fattats beslut om att EU, vid en krissituation som genererar stora mängder människor i behov av skydd, skall ta ett gemensamt ansvar för att ge dessa tillfälligt skydd. Vidare kommer det inom en snar framtid att sannolikt fattas beslut om familjeåterförening. Återigen skall det dock påminnas om att Irland och Storbritannien inte tar del i detta samarbete.

"Fästning Europa" – ett resultat av staternas konkurrens

Under det senaste decenniet har det i den politiska debatten blivit allt vanligare att använda sig av begreppet "Fästning Europa". Begreppet verkar kunna användas i diverse olika betydelser, men vanligast torde vara att avse att Västeuropas gränser under 1990-talet kom att stängas alltmer för flyktingar. I detta sammanhang är det inte heller ovanligt att associera begreppet "Fästning Europa" till EU och Schengensamarbetet. Därmed riskerar också dessa samarbeten att tillmätas en alltför stor betydelse för europeisk flyktingpolitik.

Eftersom det är först nyligen som det utvecklats ett EU-samarbete i flyktingfrågor är det uppenbart att unionen i sig inte kan ha givit något större bidrag till skapandet av en "Fästning Europa". Vid en jämförelse var då Schengensamarbetet mer samtida med 1990-talets alltmer restriktiva syn på flyktingar. Två företeelsers samtidighet behöver dock inte innebära att det finns ett orsakssamband. Att Västeuropeisk flyktingpolitik under 1990-talet generellt blev mer restriktiv var, enligt min bedömning, i huvudsak ett resultat av det ökade immigrationstrycket och av att staterna konkurrerade med varandra. "Fästning Europa" kom därmed att skapas av varje stats självständiga beslut. Många europeiska stater hade under den första hälften av 1990-talet generella ekonomiska svårigheter och detta förstärkte tendensen att staterna var för sig skärpte sin politik. Resultatet blev att människor på flykt fick allt svårare att finna en fristad och, om begreppet nu skall användas, detta skapade en "Fästning Europa".

Oavsett vad som *orsakade* 1990-talets mer restriktiva flyktingpolitik skulle det kunna tänkas att det idag är EU och Schengensamarbetet som *upprätthåller* "Fästning Europa". Det som talar emot den tanken är emellertid det som tidigare visats i kapitlet. Beträffande flyktingpolitiken är det de enskilda staterna som var för sig avgör vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd. Även om frågan om vilka människor som skall kunna söka uppehållstillstånd är av stor vikt, kan det nog antas att det är det viktigaste beslutsområdet som staterna varit minst benägna att lämna ifrån sig. Så trots att den politik som förs inom Schengensamarbetet och EU är viktig, är det uppenbart att de enskilda staterna har haft och har ett stort ansvar för skapandet av en "Fästning Europa".

För att demokratiskt ansvar skall kunna utkrävas är det viktigt att det klargörs vilken politisk församling som beslutar vad. Som framkommit kan det sägas att unionen är ansvarig för vilka människor som kan söka uppehållstill-

stånd och de enskilda staterna för vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd. Med denna rollfördelning väl klargjord beträffande flyktingpolitik, skall sägas något om konsekvenserna av att inte ingå i en organisation som EU. Utan att utveckla ämnet kan hävdas att möjligheterna till ansvarsutkrävande i EU är sämre än de som finns nationellt i Sverige. De möjligheter som finns måste dock jämföras med möjligheterna hos alternativet att *inte* ingå i EU. Oavsett om man tar ställning för eller emot ett EU-medlemskap måste en sådan jämförelse göras.

Det är otvetydigt så att alla europeiska staters inrikespolitiska förhållanden, oavsett om de är EU-medlemmar eller inte, i stor utsträckning påverkas av vad som sker i omvärlden. Det innebär att även om en stats interna demokrati i sig fungerar tillfredsställande, så är det problematiskt om omvärldsberoendet ändå mer eller mindre framtingar beslut som liknar de som fattas i omvärlden. Det exempel som tidigare getts på omvärldsberoende är att stater kan komma in i situationer där konkurrens leder till oönskade konsekvenser för alla inblandade. Det kan handla om att sänka skatter för att till det egna landet dra till sig industrier, eller att föra en allt mindre generös flyktingpolitik för att undvika ekonomiska påfrestningar på det egna samhället.

Beträffande det beskrivna dilemmat, att människor på flykt medför bland annat ekonomiska kostnader, kan en väljare vara av åsikten att parti antingen tagit för stor hänsyn till den ena eller den andra faktorn. En uppfattning om att ett parti gjort en sådan felaktig avvägning kan leda till ett ansvarsutkrävande i form av att väljaren vid nästa val röstar på ett annat parti. Formellt sett kan det sägas att ett grundläggande krav på en demokrati därmed är uppfyllt. I praktiken måste det dock sägas att detta inte är särskilt tillfredsställande. I en situation då andra stater skärpt sin flyktingpolitik och allt fler människor på flykt söker sig till den egna staten, är det svårt att utkräva ansvar för att dilemmat blivit så mycket mer kännbart på grund av staternas konkurrens. Liksom inom många andra politikområden har det grundläggande problemet sitt ursprung utanför statens gränser och därmed har de nationellt förtroendevalda ett mer begränsat handlingsutrymme. Det finns inte någon som är direkt ansvarig för den uppkomna konkurrensen och ansvar kan inte heller utkrävas. Ett EU-medlemskap kan därför förstås som ett sätt att hantera en stats omvärldsberoende och försöka undvika dessa konkurrenssituationer. Det skall åter konstateras att olika slutsatser kan dras beträffande det lämpliga i att vara medlem i EU eller inte. Svårigheterna att utkräva ansvar inom EU måste dock jämföras med möjligheterna att föra en av omvärlden oberoende politik.

Beträffande den rollfördelning som nu kännetecknar unionens och med-

lemsstaternas flyktingpolitik kan den alltså sammanfattas som att den förra i stort sett kan sägas avgöra vilka människor som kan *söka* uppehållstillstånd, medan respektive stat enskilt avgör vilka människor som skall *beviljas* uppehållstillstånd. Det är grundläggande att den som fattar beslut också hålls ansvarig för dessa. De människor som är på flykt är inte betjänta av att kritik framförs mot fel instans. Även om det är mer komplicerat måste således den engagerade väljaren – just för de människor som är på flykt – hålla såväl den enskilda staten som EU ansvariga för den förda flyktingpolitiken.

Fortsatt konkurrens eller gemensam flyktingpolitik?

Vilka lösningar står till buds då det uppstår situationer som de på Balkan under 1990-talet? Internationell politik brukar sägas kännetecknas av att det inte finns ett maktcentrum med befogenhet och kapacitet att driva igenom fattade beslut. Det finns därmed inte heller någon institution som är både kapabel och skyldig att hjälpa de människor som av någon anledning tvingats på flykt. Varje stat har vid situationer där många människor är på flykt därför att enskilt hantera det dilemma som består i en önskan att å ena sidan vilja hjälpa dem, och att å andra sidan tvingas ta hänsyn till bland annat ekonomiska kostnader. Det är uppenbart att Sverige inte ensamt kan hjälpa alla de på flykt och det är lika uppenbart att inte heller Danmark eller Tyskland eller något annat land ensamt kan göra det. Detta talar i sig för internationellt samarbete. Som tidigare diskuterat finns det också ett behov av internationellt samarbete eftersom risken annars är att staterna kommer att konkurrera om att inte hjälpa människor på flykt.

EU har börjat utveckla ett samarbete kring flyktingfrågorna. Detta har tagit sig uttryck i att staterna inte längre med hjälp av viseringspolitiken konkurrerar om vilka människor som kan söka uppehållstillstånd. Den naturliga frågan är om unionens medlemsstater kommer att utveckla en flyktingpolitik som i alla avseenden är gemensam. En sådan utveckling skulle förhindra den negativa konkurrens som staterna annars kan komma in i vad beträffar vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd.

Flyktingpolitikens fortsatta utveckling är i sig intressant. Den blir dock än mer intressant då den antyder något om hur långt EU-integrationen generellt kan gå. Även om det inte är möjligt att ge något definitivt svar på frågan om EU kommer att fullt ut utveckla en gemensam flyktingpolitik, kan här i

alla fall antyd en del av de argument som talar för respektive emot en sådan utveckling.

Det som talar för ett utvidgat EU-samarbete är att när ett samarbete väl påbörjats inom ett område, så tycks det lätt spilla över till andra områden. En förklaring som kan ges till att EU och Schengenstaterna överhuvudtaget samarbetar beträffande invandrings- och flyktingpolitiken är för övrigt medlemsstaternas önskan att sinsemellan ta bort gränskontrollerna. Det sågs därför som nödvändigt att också samarbeta om flyktingpolitiken.

Vad finns det då inom det nuvarande EU-samarbetet som tycks kunna spilla över till andra områden? Ett exempel kan tas från en viktig konvention som inte tidigare nämnts i kapitlet, den så kallade Dublinkonventionen. Denna konvention reglerar vilken av unionens medlemsstater samt Norge och Island som är ansvarig för att hantera en ansökan om asyl. Konventionen syftar därmed till att en människa på flykt verkligen skall få sin ansökan prövad i någon stat. Den kom dock inte bara till för att staterna skulle ta sitt ansvar och låta människor på flykt få sin ansökan prövad. I bakgrunden fanns också motivet att undvika att en person, efter att ha fått avslag i en stat, åker till en annan stat och lämnar in en ny ansökan. Det går inte att blunda för att då många människor söker sig till en stat så uppstår det stora kostnader i samband med att det avgörs om personen skall beviljas uppehållstillstånd. I samband med krisen i tidigare Jugoslavien uppgick enbart statens kostnader i Sverige under 1992–1994 för prövning av asylansökningar och mottagningsstöd till ungefär tjugo miljarder kronor.

Samarbetet inom Dublinkonventionen har dock skapat ett politiskt tryck att även samarbeta om reglerna för vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd. Tidigare kunde en person som fått avslag i ett land söka och få uppehållstillstånd i ett annat. Med hänvisning till Dublinkonventionen, som för övrigt är under inarbetande i EU:s gemenskapsrätt, kan en stat nu avstå från att pröva en sådan andra ansökan. Det skall sägas att det inte är alltid som staterna avstår från att göra en prövning enligt sina egna regler, men den generella avsikten är att undvika en sådan andra prövning. Det politiska tryck som uppkommit består i uppfattningen att det är orättfärdigt att möjligheten till uppehållstillstånd skall bero på till vilket land en person först kommer. En person som flyr hals över huvud kan inte alltid förväntas ha möjlighet att bestämma till vilket land han eller hon först skall anlända.

Schengensamarbetets avskaffade personkontroller vid gränserna talar än mer för att flyktingpolitiken kommer att bli fullt ut gemensam. Till följd av dessa avskaffade kontroller har vissa stater såsom Sverige kommit att ta emot

fler personer som söker uppehållstillstånd. De stater som upplever en sådan ökad tillströmning har ett intresse av att driva EU:s medlemsstater i riktning mot mer likartade regler för vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd.

Även om det således tycks finnas en del som talar för en utveckling i riktning mot att även samarbeta om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd, är det dock inget självklart steg. Harvardprofessorn Stanley Hoffman har skilt på "low" och "high-politics". Det förra berör politikområden där alla kan vinna på ett samarbete och staterna därför lätt kan börja samverka. Ett exempel på ett sådant politikområde är ekonomi där bland annat borttagna handelshinder mellan lika utvecklade stater kommer alla till del. "High politics", menade Hoffman, handlar om områden som inte är möjliga att dela, till exempel frågor om suveränitet. Ett typiskt "high-politics" område är samarbete om försvar där EU ju inte heller utvecklat något förpliktigande samarbete. Vad som i sammanhanget gör flyktingpolitiken intressant, är att det visserligen inte är ett så känsligt politikområde som försvarsfrågan, men det är rimligen inte heller ett område där staterna kan förväntas ha särskilt lätt att samarbeta. Frågan om vilka människor som skall ha rätt att uppehålla sig på ett visst territorium är inte delbar på samma sätt som ett deltagande i ett ekonomiskt samarbete.

För flyktingpolitikens framtida utveckling synes det alltså vara avgörande om detta politikområde uppfattas som "high" eller "low politics". I det fall flyktingpolitiken betraktas som "low-politics" blir det mer sannolikt att EU:s medlemsstater kommer att börja samarbeta även beträffande vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd. I det fall flyktingpolitiken betraktas som "high-politics" kommer nuvarande ordning att bestå. Medlemsstaterna kommer därmed att avstå från att ta steget till en flyktingpolitik som också är gemensam avseende vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd.

Om medlemsländerna inom unionen inte förmår enas om gemensamma regler för beviljandet av uppehållstillstånd, och om inte något annat internationellt samarbete utvecklas på detta område, så är risken stor att staterna även fortsättningsvis kommer att konkurrera med varandra. Och när stater konkurrerar är flyktingar förlorare.

Källor och litteratur

Relationerna mellan internationalisering och demokrati utvecklas pedagogiskt av Kjell Goldmann i inledningskapitlet i den av honom redigerade *Politikens Internationalisering* (Lund: Studentlitteratur, 1999).

En mycket välskriven introduktion till svensk invandringspolitik utgörs av *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring* av Christer Lundh och Rolf Ohlsson (Stockholm: SNS Förlag, 1999). Se även Marie Demkers och Cecilia Malmströms bok *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning* (Lund: Studentlitteratur, 1999).

En mycket kritisk inlägga mot Schengensamarbetet har skrivits av Ingela Mårtensson, Eva-Britt Svensson och Gösta Torstensson *Schengen – gränser utan kontroll eller kontroll utan gränser?* (Göteborg: Folkrorelsen nej till EU, 1998).

Stanley Hoffmans uppdelning i "high- and low politics" återfinns i en samlingsvolym med hans viktigaste artiklar: *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964–1994* (Boulder: Westview press, 1995).

För den som vill följa utvecklingen av europeisk flykting- och invandringspolitik, polissamarbete, frågor om mänskliga rättigheter, m.m. rekommenderas *The Statewatch Bulletin* och hemsidan <http://www.statewatch.org>.

Effektivitet och modernisering i europeisk konkurrensrätt

av Nils Wahl

EG-rättens företräde framför alla former av nationell rätt är väl känd och synbarligen också accepterad i alla medlemsstater. Kort uttryckt innebär EG-rättens företräde att nationell rätt i strid med EG-rätten inte kan tillämpas. Emellertid är det måhända mindre välkänt att principen om EG-rättens företräde inte får samma innebörd inom ramen för konkurrensregler riktade till företag. Inom detta område förefaller det nämligen klart att nationell konkurrensrätt många gånger såväl formellt som reellt kan strida mot EG-rätten utan att det för den skull kan sägas uppstå en konflikt med EG-rätten. Ett och samma konkurrensproblem kan komma att behandlas olika beroende på om en viss nationell lagstiftning tillämpas eller om frågan istället handläggs enligt EG-rätten. I allt väsentligt beror detta på att det EG-rättsliga systemet – även om det är formellt tillämpligt i alla medlemsstater – inte tillämpas av nationella myndigheter särskilt ofta samtidigt som kommissionen saknar erforderliga resurser för att övervaka en marknad med 370 miljoner konsumenter. Den bristande tillämpningen av EG-rätten medför att innebörden och betydelsen av de EG-rättsliga konkurrensreglerna ofta kan vara oklar i ett konkret fall.

För att komma till rätta med de konkurrensrättsliga obalanser som det nu gällande systemet medför föreslog kommissionen i september 2000 ett reviderat konkurrensrättsligt system. Utan att föregripa de förhandlingar i en rådsarbetsgrupp som nu pågår skall nedan analyseras på vilket sätt som konkurrensrätten kommer att förändras när det nya systemet träder i kraft. En sådan analys är värdefull inte bara mot bakgrund av den genomgripande förändringen av konkurrensrätten som föreslås utan också utifrån ett mer övergripande decentraliseringsperspektiv. Genom förslaget kommer nationella myndigheter att på ett helt annat sätt än tidigare att bli delaktiga i tillämpningen av en central del av EG-rätten. Med hänsyn till just denna effekt av förslaget skall nedan fokuseras just på de delar av förslaget som rör samarbe-

tet mellan kommissionen och nationella myndigheter, samt förhållandet mellan nationell konkurrensrätt och EG:s konkurrensrätt. Sagda delar är samtidigt de mest centrala delarna av kommissionens förslag och för den delen sannolikt de mest kontroversiella. En mer övergripande frågeställning är om konkurrensövervakningen genom förslaget kan förmodas bli mer effektiv.

EG:s konkurrensregler av idag

Vid tidpunkten för Romfördragets ikraftträdande 1958 saknades effektiva konkurrensregler i fem av de då sex medlemsstaterna. Tyskland hade samma år givits en ny konkurrenslag. Inte heller i någon annan europeisk stat fanns det effektiva konkurrensregler. Tvärtom hade flertalet europeiska stater istället en konkurrensrättslig tradition där skilda former av kartellsamarbete uppmuntrades. Värnandet av den fria konkurrensen mellan företag hade således inte alls samma ställning som i USA, där konkurrensregler, som gjorde samarbete mellan företag och missbruk av en dominerande ställning förbjudna, varit i kraft sedan sekelskiftet.

Det rådande konkurrensrättsklimatet förändrades emellertid radikalt genom antagandet av en så kallad tillämpningsförordning för konkurrensreglerna, rådets förordning 17/62. Genom denna tillämpningsförordning gjordes fördragets konkurrensregler i (nuvarande) artiklarna 81.1–2 och 82 direkt tillämpliga, det vill säga förbuden kunde tillämpas av nationella domstolar utan föregående beslut från kommissionen. Centrala delar i denna första tillämpningsförordning var att de konkurrensrättsliga förbuden i artiklarna 81 och 82 skulle gälla automatiskt, det vill säga utan något tidigare beslut av kommissionen eller någon nationell myndighet samt att kommissionen tilldelades den ledande rollen som övervakare av konkurrensreglerna. Det infördes regler om att kommissionen hade rätt att begära in information från företag och myndigheter samt att kommissionen kunde bötfälla företag vid dessas överträdelser av konkurrensreglerna. Kommissionens ledande roll i konkurrensrättsövervakningen manifesterades genom att kommissionen gavs ensam behörighet att meddela undantag från det i övrigt gällande förbudet mot konkurrensbegränsande avtal, samt – inte minst viktigt – genom att nationella konkurrensrättsmyndigheter endast gavs en i förhållande till kommissionen understödjande roll. Saken uttrycktes på sådant sätt att nationella myndigheter var berättigade att handlägga ett fall av överträdelse av konkurrensreglerna endast så länge som kommissionen inte självt hade inlett ett ärende.

Utformningen av konkurrensreglerna såsom de framgår av EG-fördraget och tillämpningsförordningen är att artikel 81.1 förbjuder avtal eller samordnade förfaranden mellan företag som har till syfte eller resultat att påverka, hindra eller begränsa konkurrensen. Förbudet är omedelbart gällande, det vill säga utan att någon myndighet i det konkreta fallet måste ange att förbudet gäller. Konkurrensbegränsande avtal är dessutom ogiltiga enligt artikel 81.2, men de kan dock efter anmälan till kommissionen medges ett undantag från det i övrigt gällande förbudet och ogiltigheten om det uppfyller vissa särskilda krav som specificeras i artikel 81.3. Vissa typer av avtal ges också automatiska undantag genom så kallade gruppundantagsförordningar. I dessa anges under vilka förutsättningar som en viss typ av avtal ges undantag och om avtalsparterna anser att så är fallet behöver inte anmälan ske till kommissionen. I artikel 82 stadgas ett förbud mot missbruk av en dominerande ställning och från detta förbud saknas undantagsmöjligheter. Även detta förbud gäller omedelbart.

Förbuden mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning kompletteras sedan 1990 av en förordning avseende kontroll av företagskoncentrationer (det vill säga fusioner, övertaganden med mera). Enligt denna förordning skall alla koncentrationer mellan företag överstigande en viss storlek anmälas till kommissionen som har att bedöma huruvida den skall tillåtas eller inte. Bedömningen görs mot bakgrund av i vilken utsträckning som koncentrationen kan förmodas ge upphov till dominans på marknaden varigenom en effektiv konkurrens skulle förhindras.

Mer allmänt när man betraktar EG:s konkurrensregler är det uppenbart att vad vi har att göra med är ett administrativt förbudssystem. Med hänsyn till det enligt dess ordalydelse vidsträckt förbudet mot konkurrensbegränsande avtal är det tydligt att systemet för sin funktion är beroende av att systemet med administrativa undantag verkligen fungerar. Emellertid synes det klart för alla intresserade att systemet numera, och i ett framtida EU med än fler medlemsstater, inte fungerar – om det nu någonsin fungerat. Bristerna är därvidlag främst att tillskriva dels den administrativa karaktären av systemet samt kommissionens exklusiva roll. Genom att systemet kräver en administrativ kontroll för att bedöma huruvida ett avtal totalt sett är tillåtet, samtidigt som endast kommissionen har behörighet avseende denna kontroll, skapas ett tungrott administrativt system där det övervakande organet saknar möjligheter att både sköta den administrativa undantagsprövningen och att övervaka företagens agerande på marknaden. Samtidigt kan noteras att dessa brister tidigare har varit systemets tillgångar. Genom kravet på anmälan för undantag har kommissionen getts en i vart fall viss insikt i de konkurrensproblem som

förekommer och genom sin exklusiva ställning har kommissionen kunnat forma konkurrenspolitiken utan hänsynstagande till nationella särintressen.

Sammanfattningsvis förefaller det klart att EG:s konkurrensrättssystem av idag har nått stora institutionella framgångar, medan det kan vara mindre klart huruvida systemet verkligen förmått introducera ett konkurrens klimat i Europa. De institutionella framgångarna kan närmast beskrivas i termer av att kommissionens roll som övervakare av konkurrensen är väl etablerad, att konkurrensfrågorna ligger centralt inom den materiella EG-rätten, samt att knappast någon ifrågasätter konkurrensens välståndsgenererande egenskaper. Trots dessa framgångar är det min uppfattning att konkurrensövervakningen inte är så effektiv som sannolikt är nödvändigt – i synnerhet i ljuset av EU:s utvidgning. Fortfarande är det så att endast företrädesvis riktigt stora företag löper risken att ådra sig kommissionens intresse. Intresset på det nationella planet – hos myndigheter och i de politiska etablissemangen – kan också uppfattas som i bästa fall en intellektuell bekännelse till konkurrensens fördelar, men att denna vetskap många gånger får stå tillbaka för andra, i det konkreta sammanhanget, viktigare frågor. Jag tänker här främst på medlemsstaternas intresse för skilda former av offentliga stödprogram och offentlig monopolverksamhet. Ett sätt att råda bot på detta är naturligtvis att försöka få konkurrensreglerna mer allmänt tillämpliga i de nationella systemen. Nationell tillämpning av EG-rättsliga principer kan förmodas skapa såväl intresse som medvetenhet om konkurrensreglernas betydelse.

Nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler – läget idag

Som antyds redan i rubriken till denna artikel är det knappast givet att kommissionens ställning som närmast ensam uttolkare av konkurrensreglerna varit till fördel sett utifrån ett övervakningsperspektiv. Det är i och för sig riktigt att kommissionen under en lång rad av år bötfällt många företag. Det är också riktigt att de utdömda böterna uppgått till betydande belopp – i all synnerhet på senare år. Men från detta följer inte nödvändigtvis att övervakningen varit effektiv. Under alla omständigheter säger det inget om graden av engagemang från nationella konkurrensrättsmyndigheter.

Som antytts redan tidigare har nationella myndigheters involvering i tillämpningen av EG:s konkurrensrätt varit begränsad. Skälen till detta är flera. Om man börjar med att undersöka varför nationella domstolar inte varit sär-

skilt aktiva när det gäller att tillämpa EG:s konkurrensregler, följer detta huvudsakligen på det förhållandet att enskilda parter inte haft några incitament att åberopa konkurrensreglerna i nationella processer. Enskilda har inte haft några incitament eftersom den nationella domstolen även vid ett åberopande endast sällan skulle ha någon reell möjlighet att tillämpa reglerna. Ett exempel kan vara klagörande.

Låt oss anta att två företag tvistar om ett avtal som de är parter till. Den ena parten hävdar i processen att avtalet strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och att avtalet därför också är ogiltigt. Det givna försvaret från den andre avtalsparten kan då förmodas bli att även om avtalet skulle vara förbjudet enligt konkurrensreglerna, skall avtalet erhålla ett undantag från förbudet, eftersom det påstås ha vissa positiva effekter. Under förutsättning att avtalet faktiskt anmäldes till kommissionen vid avtalstidpunkten, skulle då inte den nationella domstolen kunna avgöra processen, eftersom domstolen dels inte har rätt att meddela ett undantag, dels skall undvika att fatta beslut som kan strida mot ett senare beslut från kommissionen.

Exemplet ovan är naturligtvis just ett exempel, men alls inte ett teoretiskt sådant. Tvärtom finns det flera exempel från nationella processer där den just beskrivna situationen (eller likartade situationer) uppkommit. Anledningen till att de uppkommer är framför allt att tillskriva det förhållandet att kommissionen har den exklusiva rätten att meddela undantag samt – inte minst viktigt – att kommissionen inte förmår meddela så många undantag som faktiskt skulle behövas. Bristerna i dessa avseenden innebär således att det finns en mängd avtal som trots att de anmäls till kommissionen har en oklar juridisk status, varför heller inte nationella domstolar kan bedöma dem till fullo. Totalt sett innebär det ovan sagda att parter i en process sällan har så mycket att vinna med att åberopa konkurrensreglerna och även om de åberopar dem är det inte säkert att domstolen kan ge ett svar. Uppenbarligen en otillfredsställande situation.

På ett likartat sätt förhåller det sig med nationella myndigheters tillämpning av EG:s konkurrensregler. Inte heller nationella konkurrensmyndigheter har några egentliga incitament att tillämpa reglerna och även om så skulle ske har de inte rätt att tillämpa alla delar av reglerna. För det första kan här noteras att nationella myndigheter inte får använda de tvångsmedel som anges i den ovan beskrivna tillämpningsförfordningen utan den förfordningen gäller endast för kommissionens tillämpning av reglerna. Inte heller har de nationella myndigheterna rätt att utnyttja information som myndigheten kan ha fått sig tillsända av kommissionen avseende en viss överträdelse. För att

kunna undersöka en överträdelse måste därför de nationella myndigheterna använda sin egen interna nationella konkurrensrätt vid undersökningar avseende överträdelser av EG:s konkurrensregler. Eftersom utvecklingen av adekvata konkurrensregler på rent nationell nivå för flera medlemsstater är en förhållandevis sen företeelse (början av 1990-talet), säger det sig självt att det helt enkelt saknades möjligheter för nationella myndigheter att tillämpa EG:s konkurrensregler fram till den tiden. Emellertid är det inte säkert att just det förhållandet att respektive medlemsstat fick egna konkurrensregler med undersökningsbefogenheter var tillräckligt för att de skulle börja tillämpa EG-rätten. Exempelvis ansågs det i Sverige, på nationellrättsliga grunder, inte möjligt för Konkurrensverket att tillämpa EG-rätten förrän en särskild lag antogs som gav Konkurrensverket rätt att tillämpa konkurrenslagens undersökningsbefogenheter även vid tillämpningen av EG:s konkurrensregler. Situationen var likartad i flera av de andra medlemsstaterna.

Numera har emellertid majoriteten av medlemsstaterna givit sina respektive myndigheter internrättslig behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler. Trots detta tillämpas inte reglerna särskilt ofta. Återigen är det kommissionens exklusiva behörighet som ställer till problem. I likhet med nationella domstolar kan inte en nationell konkurrensmyndighet medge undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och den får inte ta beslut som strider mot senare beslut av kommissionen. I allt saknas således även i detta fall incitament för myndigheten att agera.

Sammanfattningsvis kan det således noteras att det nuvarande systemets utformning inte lämpar sig särskilt väl för en decentraliserad tillämpning av konkurrensreglerna. Systemet – såsom det är utformat – kräver för sin funktion en central myndighet.

Kommissionens förslag till modernisering av konkurrensreglerna

Kommissionen har regelmässigt, ända sedan tillkomsten av tillämpningsförfordningen från 1962, hävdats att EG:s konkurrensregler är optimalt utformade för att uppnå en effektiv konkurrensrättsövervakning. Det var därför med viss förvåning som kommissionens så kallade vitbok om modernisering av konkurrensreglerna mottogs i april 1999. I vitboken redogörs nämligen utförligt för det nuvarande systemets brister. I allt väsentligt anføres först och främst att det nu gällande systemet med krav på anmälan och automatiskt verkande ogil-

tighet för konkurrensbegränsande avtal som inte erhållit ett undantag (även om det skulle kunnat erhålla ett sådant om avtalet anmälts), varit nödvändigt för att kommissionens skulle kunna kontrollera utvecklingen av konkurrenspolitiken. Systemet såsom det utformades syftade till att uppnå säkerställandet av kontrollmyndighetens tillgång till upplysningar, enhetlig tillämpning av konkurrensreglerna, samt rättssäkerhet för företagen. Men systemet ansågs också ha brister. I Vitboken diskuterades bl.a. att kravet på förhandsanmälan av konkurrensbegränsande avtal till kommissionen, innebar att kommissionen samlade på sig en mängd anmälningar som den inte lyckades avgöra inom rimliga tidsramar. I syfte att minska mängden anmälningar, och därmed både minska dess egen arbetsbörda och öka rättssäkerheten för företagen, utfärdade därför kommissionen, efter delegation från rådet, ett flertal så kallade gruppundantagsförordningar. En gruppundantagsförordning är i allt väsentligt utformad på det sättet att det i den anges en viss typ av avtal som, under förutsättning av att avtalet i fråga uppfyller de i förordningen uppställda kraven, erhåller ett undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal utan att avtalet måste anmälas till kommissionen. Poängen med gruppundantag är således att de möjliggör för företagen att självständigt och på eget ansvar avgöra i vilken utsträckning som avtalet ifråga omfattas av förbudet. Nackdelarna med gruppundantag är likafullt uppenbara. För det första så innebär naturligtvis fördelarna med att slippa anmäla avtalet att det finns starka incitament för företagen att mer eller mindre slaviskt följa gruppundantagen till punkt och pricka. Följsamheten innebär i sin tur att det läggs en död hand över det konkurrensmedel som själva avtalsutformningen kan innebära. För att inte riskera avtalets civilrättsliga giltighet, eller för den delen sanktioner, väljer företagen att avstå från en specialanpassning av avtalet och anpassar istället verkligheten till kartan, det vill säga följer gruppundantagets utformning. På sikt medför detta en inte nödvändigtvis positiv standardisering av samarbetsvillkor och ett olyckligt hindrande av uppkomsten av nya samarbetsformer.

Kommissionens syfte med vitboken var naturligtvis att presentera en ny inriktning av konkurrenspolitiken och att få reaktioner på de idéer som presenterades. Efter bearbetning av intresserades synpunkter offentliggjorde kommissionen sitt förslag till en ny tillämpningsförordning för konkurrensreglerna den 27 september 2000.

Huvudpunkten i kommissionens förslag är att möjligheten till undantag för konkurrensbegränsande avtal som har positiva effekter görs direkt tillämplig. Innebörden av detta är att kommissionen inte längre skall meddela sådana undantag utan att nationella domstolar skall hantera frågan om undantag om

och när frågan aktualiseras i en process. Såvitt här är av intresse föreslog kommissionen dessutom att nationell konkurrensrätt inte längre skall få tillämpas när EG:s konkurrensregler är tillämpliga, det vill säga EG-rätten skall bli exklusivt tillämplig inom konkurrensrättsområdet. Kommissionen föreslog vidare vissa regler för hur samarbetet mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna skall fungera. Nedan skall behandlas de tre nu angivna delarna av kommissionens förslag.

Förutom de just nämnda bestämmelserna innehåller kommissionens förslag vissa ytterligare regler som syftar till att förbättra kommissionens möjligheter att undersöka och beivra överträdelser av konkurrensreglerna. Flera av dessa regler kan starkt ifrågasättas utifrån rättssäkerhetsperspektiv och/eller huruvida de föreslagna befogenheterna verkligen skall ligga hos kommissionen, men här är knappast platsen att analysera dessa förslag. Till skillnad från förslaget mer centrala delar är det heller inte säkert att de utökade befogenheterna kommer att återfinnas i den slutgiltiga förordningen. Med detta är naturligtvis inte sagt att inte också de centrala delarna av kommissionens förslag kan komma att förändras.

Undantagsmöjligheterna försvinner

Den centrala nyheten i kommissionens förslag är att möjligheterna till ett administrativt undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal tas bort. Även om så kallade gruppundantag fortfarande skall finnas, skall det således inte vara möjligt att erhålla någon form av individuellt godkännande från någon administrativ myndighet, utan istället sker prövningen av ett avtal vid processer inför nationella domstolar. De nationella domstolarna, och för den delen nationella konkurrensmyndigheter, skall således kunna uttala att ett visst avtal vid en samlad bedömning inte strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande avtal. I ett drag förändrar således kommissionen EG:s konkurrensrättssystem från att ha varit ett administrativt förbudssystem till ett mer renodlat förbudssystem där nationella domstolar kommer i förgrunden. Konkurrensreglerna blir processbara på ett helt annat sätt än tidigare.

Förslaget att göra undantagsmöjligheterna direkt tillämpliga är att välkomna. Avskaffandet av administrativa undantag frigör alldeles uppenbarligen resurser för kommissionen, vilka kommissionen kan använda till ökad övervakning. Möjligheterna att pröva ett avtal i dess helhet torde också göra privata intressenter mer benägna att processa inför nationella domstolar. I allt

kan således en klar decentralisering av konkurrensreglerna förutspås, vilket även var ett av kommissionens argument för förslaget. Förslaget är emellertid knappast okontroversiellt. Inledningsvis kan noteras att det i vart fall i Tyskland och Österrike ifrågasätts huruvida rådet verkligen har kompetens att göra undantagsmöjligheterna direkt tillämpliga. Argumenten går i huvudsak ut på att en viss kompetensbestämmelse i EG-fördraget kräver någon form av administrativt ingripande vid meddelandet av undantag, varför det inte skulle vara möjligt att göra undantagsmöjligheterna direkt tillämpliga. Personligen finner jag emellertid dessa invändningar mindre tungt vägande.

Emellertid kan ju diskuteras i vilken utsträckning som det måhända hade varit lämpligare med någon annan lösning på de problem som förslaget syftar till att lösa. De grundläggande skälen till varför en modernisering av EG:s konkurrensregler är nödvändig torde därvid kunna sammanfattas med att kommissionen i det nuvarande systemet måste allokera alltför stora resurser till att granska anmälda avtal, att företagens rättssäkerhet kan ifrågasättas samt att ett system med administrativa undantag är ohållbart i ett EU med ännu fler medlemsstater. Alternativa lösningar på dessa problem kan ju i och för sig vara en utökad tillämpning av reglerna om att individuella undantag kan beviljas till tiden för avtalstidpunkten oavsett anmälningstidpunkten även för andra avtal än vertikala avtal (det vill säga avtal mellan näringsidkare på olika nivå, exempelvis ett avtal mellan en leverantör och en distributör). Ytterligare alternativ utgörs av förbättringar av existerande system, det vill säga fler och bättre gruppundantag. Inget av dessa alternativ, eller andra alternativ, ansågs emellertid vara tillfyllest för att uppnå kommissionens mål med en modernisering och för egen del finner jag det svårt att inte instämma i den bedömningen. Inget av alternativen löser ju det grundläggande syftet att frigöra resurser och att garantera företagens krav på rättssäkerhet. I motsats till alternativen torde dock en direkt tillämplighet av undantagsmöjligheterna innebära just en avlastning för kommissionen samtidigt som företagens rättssäkerhet förstärks. I det nu gällande systemet belastas de övervakande myndigheterna med frågor som från en konkurrensrättslig utgångspunkt sällan är kontroversiella. I det föreslagna systemet kan resurserna koncentreras till de fall och områden där det föreligger mer allvarliga konkurrensrättsliga problem. Även nationella konkurrensrättsmyndigheter och nationella domstolar ges större utrymme att på ett korrekt och fullständigt sätt tillämpa konkurrensreglerna. Förslaget ökar även rättssäkerheten för företagen i den bemärkelsen att ett försummat anmälning av ett avtal inte påverkar giltigheten av avtalet. Å andra sidan minskar naturligtvis rättssäkerheten i och med att det inte längre skall vara

möjligt att erhålla ett förhandsbesked om huruvida avtalet är undantaget. Med hänsyn till den ringa mängd sådana undantag som kommissionen märkar med varje år, kan jag dock inte se att detta skulle utgöra något större problem. Väsentligt viktigare torde därvid vara gruppundantagen och dessa föreslås ju behållas. I den utsträckning som kommissionen fortsätter på den inslagna vägen och gör gruppundantagen mer allmängiltiga, såsom med gruppundantaget för vertikala avtal, uppnås en hög grad av förutsägbarhet. Detta tillsammans med förslaget om att kunna utfärda en typ av så kallade *business review letters* (det vill säga formella uttalanden av kommissionen om dess uppfattning avseende ett visst konkurrensrättsligt problem), är enligt min uppfattning fullgoda substitut för det nuvarande, synnerligen bristfälliga, systemet.

Som anmärkts tidigare är kommissionens förslag vid tidpunkten för denna artikels författande föremål för förhandlingar i en rådsarbetsgrupp. Utan särskild insikt i gruppens arbete är det naturligtvis inte möjligt att uttala något om resultatet av de förhandlingarna, men det förefaller osannolikt att just denna del av förslaget skulle kunna förhandlas bort. Om så skedde skulle ju själva grundvalen för kommissionens förslag elimineras.

Förhållandet till nationell rätt

Som anmärktes i inledningen till denna artikel är förhållandet mellan nationell konkurrensrätt och EG:s konkurrensregler inte lika klart som EG-rättens mer allmänna relation till nationell rätt. Medan EG-rätten mer allmänt har företräde framför nationell rätt kan situationer uppkomma där EG:s konkurrensregler tillåter ett visst avtal medan nationell rätt förbjuder detsamma. Till skillnad från den i övrigt gällande företrädesdoktrinen är det i detta sammanhang inte klart att EG-rätten i alla situationer kräver att undantaget skall gälla. I vart fall så har EG-domstolen aldrig uttalat detta och det är inte nödvändigtvis så att det skulle följa av fördragen. Anledningen till att det är på detta sätt beror på att ett undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal endast tillåter – inte föreskriver – ett visst konkurrensbegränsande avtal. En tillämpning av strängare nationell rätt skulle därför kunna hävdas endast värna konkurrensen än mer.

Från ett perspektiv kan den ovan beskrivna situationen sägas befördra rättvisa konkurrensvillkor. Det är ju inte säkert att ett och samma avtal har samma effekt på skilda nationella marknader, varför det kan argumenteras för att bedömningen bör kunna bli annorlunda. Å andra sidan kan naturligtvis

invändas mot detta resonemang att tillämpningen av skilda nationella konkurrensregler på ett och samma avtal, eller förfarande, skulle medföra en regionalisering av EG-rätten. Konkurrensvillkoren skulle därvid inte vara rättvisa, eftersom den konkurrensrättsliga bedömningen av ett avtal eller förfarande skulle vara beroende av var det hade sina effekter. Dessutom ligger implicit i resonemanget att kommissionen inte till fullo skulle kunna överblicka situationen i alla de medlemsstater som deras undantag är giltiga i, vilket av vissa uppfattas som en närmast hädisk tanke. Oavsett hur det förhåller sig med möjligheterna att tillämpa strängare nationell rätt kan noteras att EG-domstolen uttryckligen har accepterat en tillämpning av nationell rätt som leder till samma resultat som EG-rätten. I realiteten innebär detta att nationell rätt kan tillämpas all den stund den leder till samma bedömningar som enligt EG-rätten.

Vid sidan av nu diskuterad fråga finns det ytterligare en aspekt på tillämpningen av nationell konkurrensrätt som fått ökad aktualitet under senare år, nämligen utvecklingen mot nationella konkurrensregler av liknande slag som EG:s konkurrensregler. Sedan början/mitten av 1990-talet har flera medlemsstater antagit nationella konkurrensregler som vid en första anblick ter sig närmast identiska med EG-rätten. Oaktat det nära släktskapet förefaller det emellertid klart att flertalet nationella konkurrensregler inte är identiska med EG-rätten när det gäller tolkningen av reglerna. Det kan därför uppkomma situationer där en tillämpning av nationella regler som ser lika ut som EG-rätten, ger ett resultat som inte alls är lika med vad som skulle följt av EG-rätten. Skillnaderna kan då i vissa sammanhang bero på vantolkningar av EG-rätten och i vissa andra situationer på en medveten strävan att behandla vissa nationella företeelser på ett visst sätt. Den senare varianten kan då vara ett utslag av antingen en strävan att söka reglera ett visst nationellt problem hårdare än vad som skulle följt enligt EG-rätten, eller det omvända förhållandet. Ett exempel på det senare skulle kunna vara det svenska gruppundantaget för vertikala avtal där svensk rätt ger större utrymme för samarbete än vad som följer enligt EG-rätten.

Just det nära släktskapet mellan nationell konkurrensrätt och EG-rätten kan ofta förleda tanken att en tillämpning av nationell rätt ger samma resultat som en tillämpning av EG-rätten, även om så i realiteten inte är fallet. Särskilt kan så bli fallet när EG-domstolen uttryckligen har förklarat att en tillämpning av nationell rätt som leder till samma resultat som EG-rätten är förenligt med EG-rätten. I den utsträckning som det är en allmän uppfattning att de på nu beskrivet sätt närliggande nationella reglerna är identiska med

EG-rätten och därför kan tillämpas istället för EG-rätten, föreligger också ett allvarligt problem från en EG-rättslig utgångspunkt. Rent nationella preferenser kan ju komma att ges företräde framför EG-rätten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det föreligger i vart fall två potentiella konfliktytor mellan nationell konkurrensrätt och EG-rätten, nämligen dels det förhållandet att nationell rätt skulle kunna ge upphov till skilda villkor inom skilda delar av Unionen, dels att tillämpningen av nationell rätt skulle kunna undantränga tillämpningen av EG-rätten. Det senare problemet är i och för sig en variant av det första, men med hänsyn till det sätt på vilket kommissionen föreslår en reglering kan det närmast uppfattas som ett eget problem.

I en särskild bestämmelse i kommissionens förslag (artikel 3) anges att i de situationer som EG:s konkurrensregler är tillämpliga skall endast dessa tillämpas och inte nationella regler. Som följer av bestämmelsen krävs inte att EG:s konkurrensregler faktiskt har tillämpats utan endast att de skulle kunna vara tillämpliga. I realiteten innebär detta att i alla de fall som handeln mellan medlemsstaterna påverkas, vilket är ett kriterium för EG-rättens tillämplighet, så saknas möjligheter att tillämpa nationell rätt. Detta alldeles oavsett om tillämpningen i det konkreta fallet skulle leda till strängare eller lika behandling som enligt EG-rätten. Eftersom kriteriet påverkan på handeln mellan medlemsstaterna tolkas förhållandevis extensivt av EG-domstolen innebär kommissionens förslag i praktiken att nationell rätt endast kan tillämpas på fall av utpräglat nationell, kanske till och med endast regionalt, intresse. Uttryckt med andra ord kan sägas att de nationella konkurrensmyndigheterna görs arbetslösa, i vart fall i den utsträckning som arbetet bestod i att tillämpa nationell konkurrensrätt. När då de nationella myndigheterna inte längre har någon möjlighet att tillämpa nationell rätt återstår endast att tillämpa EG-rätten, vilket från kommissionens utgångspunkt har två alldeles uppenbara fördelar. Dels undviks risken för att konkurrensrätten regionaliseras genom tillämpningen av formellt lika men i realiteten olika nationella regler, dels får kommissionen hjälp med övervakningen av EG-rätten.

Just det förhållandet att de nationella myndigheterna mer eller mindre tvingas att hjälpa kommissionen med övervakningen av EG:s konkurrensregler är enligt min uppfattning förslaget allra tydligaste förtjänst. Samtidigt är det naturligtvis så att samma bestämmelse också skulle kunna kategoriseras som förslaget största nackdel, eftersom den synbarligen helt utgår från att tillämpningen av nationell konkurrensrätt aldrig är positivt.

Vid en analys av kommissionens förslag om att helt förbjuda en parallell

tillämpning av nationell konkurrensrätt när EG:s konkurrensregler är tillämpliga, skall hållas i minnet att det än så länge är fråga om ett förslag. Artikelns ordalydelse kan komma att förändras genom det arbete som pågår inom den tidigare nämnda rådsarbetsgruppen. En förändring är dessutom tämligen sannolik, eftersom artikelns nuvarande utformning medför en rad oönskade konsekvenser, t.ex. att nationell kontroll av koncentrationer inte längre alls skulle vara möjlig. Från dessa mer juridiskt-tekniska problem kan dock bortses i detta sammanhang. Istället kan diskuteras huruvida ett uteslutande av nationell konkurrensrätt mer allmänt är positivt utifrån ett konkurrensrättsperspektiv. Uttryckt på annat sätt skulle kunna frågas om det finns ett egenvärde med olika nationella konkurrensregler som i vart fall till viss del ”konkurrerar” med EG:s konkurrensregler, eller om det istället är så att ett ”samarbete”, det vill säga endast tillämpning av EG-rätten, istället är att föredra.

Uppenbarligen är kommissionens uppfattning den att nationella konkurrensregler inte medför något positivt, eller i vart fall att de positiva effekterna är mindre framträdande än nackdelarna. I annat fall hade ju kommissionen inte lagt det förslag som den gjort. Fördelarna med ett gemensamt system torde också från ett mer allmänt EG-rättsperspektiv vara tydliga. Hela EG-rätten bygger ju på att gemensamma regler är bättre än olika nationella regler. Även jag delar den uppfattningen även om jag just i detta fall och just nu kan se tydliga fördelar med nationella konkurrensregler.

Konkurrensregler syftar allmänt till att skydda konkurrensen på en viss marknad, det vill säga analysen av huruvida något kan påverka konkurrensen negativt sker alltid mot bakgrund av på vilken marknad konkurrensbegränsningen får sina effekter. Från detta följer att i den utsträckning som marknader är olika kan det också finnas ett behov av olika regler. Vad som utgör ett konkurrensproblem på en viss marknad är inte nödvändigtvis ett problem på en annan marknad. Exempelvis torde företagsstrukturen på den svenska marknaden skilja sig avsevärt från situationen i exempelvis Tyskland och Frankrike. För att en och samma lösning på ett visst givet konkurrensproblem skall vara tillämplig på flera olika marknader krävs således att dessa olika marknader – trots att det är fråga om olika marknader – skall vara lika. Som den observante läsaren har noterat kan inte gärna olika marknader vara lika, eftersom de då hade varit en och samma marknad. Olikheten i konkurrensförutsättningarna gör nämligen att det är fråga om olika marknader. Men är då Europeiska Unionen en marknad, eller är det – fortfarande – fråga om flera nationella, eller kanske till och med regionala marknader? Om EU verkligen utgör den gemensamma marknad som är ett av de medel varigenom målsättning-

arna med EG skall förverkligas, förefaller det uppenbart att behovet av nationella regler inte kan vara särskilt stort. Tvärtom skulle ju sådana regler vara närmast kontraproduktiva. Å andra sidan, om det skulle vara så att EU fortfarande består av skilda marknader skulle nationella konkurrensregler kunna ha en positiv inverkan på övervakningen av konkurrensen. De nationella reglerna skulle ju kunna ta hänsyn till nationella särdrag på ett helt annat sätt än gemensamma regler av karaktären "one-size-fits-all". Samtidigt skulle naturligtvis nationella regler kunna verka konserverande på just marknadsstrukturen och således hindra integrationen mellan medlemsstaterna.

Från en konkurrensrättslig utgångspunkt förefaller det klart att EU fortfarande består av skilda nationella marknader. Som endast ett exempel kan ju anföras kommissionens förbud mot det planerade samgåendet mellan Volvo och Scania, där förbudet i allt väsentligt motiverades av det förhållandet att det fanns skilda nationella marknader. Just det beslutet skulle då kunna anföras som ett argument för att det behövs nationella konkurrensregler. Exemplet kan användas trots att ärendet avgjordes enligt EG-rätten, vilken ju uppenbarligen förmådde ta hänsyn till nationella marknader. Problemen uppkommer nämligen företrädesvis i de fall EG-rätten tillåter ett visst förfarande, som den nationella rätten i stället hade förbjudit. En mindre restriktiv nationell rätt måste ju alltid lämna företräde åt EG-rättsliga förbud. Det sagda följer av EG-rättens mer allmänna företräde framför nationell rätt. Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att det finns ett behov av nationella konkurrensregler. Det är vidare min uppfattning att det dessutom i vissa fall är bra utifrån en konkurrensrättslig utgångspunkt att nationell rätt föreskriver strängare konkurrensregler.

Även om det är min uppfattning att nationell konkurrensrätt kan lämna ett positivt bidrag till konkurrensövervakningen, måste diskuteras om inte regleringen av förhållandet till nationell rätt – trots det just sagda – ändå inte kan vara positiv i den bemärkelsen att den koncentrerar tillgängliga resurser till övervakning med stöd av EG-rätten.

Nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler – i framtiden

Redan vid ett betraktande av den förhållandevis ringa mängden tjänstemän som arbetar vid kommissionens konkurrensdirektorat är det uppenbart att det saknas resurser för att övervaka efterlevnaden av konkurrensreglerna. Den

slutsatsen påverkas knappast av den lättnad i arbetsbörda som blir fallet när möjligheterna till individuella undantag utmönstrats som beskrivits ovan. Eftersom utökade personella resurser kan förmodas vara uteslutna, i vart fall så att de skulle göra någon avgörande skillnad, är det uppenbart att kommissionen behöver hjälp i sin övervakning.

Som diskuterades ovan torde uteslutandet av nationell konkurrensrätt innebära att nationella myndigheter – om de skulle vilja övervaka konkurrensen alls – har att tillämpa EG:s konkurrensregler. Kommissionen kommer således att kunna räkna med hjälp från de nationella konkurrensmyndigheterna. I själva verket är naturligtvis denna decentralisering av tillämpningen av konkurrensreglerna en av huvudpunkterna i förslaget, varför det naturligtvis är lämpligt att närmare undersöka på vilket sätt som samarbetet skall gå till.

Inledningsvis kan här konstateras att den tänkta decentraliseringen sannolikt inte skall betecknas som en tillämpning av den så kallade subsidiaritetsprincipen. I begreppet subsidiaritet ligger nämligen att beslut skall kunna tas på olika nivåer, allt beroende på var det är lämpligt att ta beslutet. Subsidiaritet kräver således någon form av självständighet. Däremot i begreppet decentralisering ligger att beslut i och för sig kan tas på en lägre nivå, men att dessa beslut då skall följa det centrala organets inriktning av politiken. Eftersom det är alldeles tydligt att kommissionen inte har för avsikt att släppa sin ställning som närmast exklusiv uttolkare av EG:s konkurrensregler (dock, självfallet, att EG-domstolen kontrollerar kommissionens tolkningar), förefaller det klart att kommissionens förslag skall ses som en decentralisering och inte som ett utslag av subsidiaritetsprincipen.

När det gäller samarbetet med kommissionen och de nationella myndigheterna regleras det huvudsakligen av förslagets artikel 11. Enligt den artikeln skall kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna samarbeta nära, vilket mer konkret innebär att de skall informera varandra om åtgärder som vidtas. I de fall en nationell myndighet har för avsikt att fatta ett beslut enligt konkurrensreglerna, skall den nationella myndigheten rådgöra med kommissionen om detta. Att notera är således att nationella myndigheters behörighet att fatta egna beslut är villkorad av att kommissionen inte är av en annan uppfattning. Om kommissionen skulle tycka annorlunda i sakfrågan än den nationella myndigheten kan i och för sig inte kommissionen direkt förbjuda myndigheten att ta ett beslut, men eftersom kommissionen kan avsluta myndighetens behörighet när som helst genom att självt inleda ett förfarande, torde den praktiska innebörden av kravet på rådgörande med kommissionen ha den innebörden. Den praktiska innebörden av dessa regler torde

därför vara att de nationella myndigheternas roll i konkurrensövervakning helt styrs av kommissionen. Huruvida detta är bra eller dåligt kan naturligtvis diskuteras. För egen del kan jag i och för sig tycka mig se att en minst lika adekvat lösning hade varit att ge de nationella myndigheterna en mer självständig ställning varefter dessas beslut hade kunnat överklagas till exempelvis Förstainstansrätten. Som förslaget ser ut nu lämnas ju den nationell myndigheten i någon slags limbo – de kan ju inte formellt ifrågasätta kommissionens bedömning och inte kan de tillämpa nationell konkurrensrätt. Det är emellertid möjligt att detta är det pris som får betalas för en enhetlig tillämpning av EG:s konkurrensregler.

Såsom följer av de nationella myndigheternas understödjande roll i den föreslagna framtida konkurrensövervakningen, kan kontakterna med andra nationella konkurrensmyndigheter förväntas öka. Eftersom ett krav för att EG:s konkurrensregler skall vara tillämpliga är att handeln mellan två eller flera medlemsstater påverkas, skulle till och med kunna sägas att i snart sagt varje ärende kommer minst två konkurrensmyndigheter ha ett visst intresse i saken. Hur skall då samverkan mellan dessa (minst) två myndigheter lösas? I denna del är tyvärr kommissionens förslag mindre genomarbetat än andra delar. Det saknas exempelvis formella regler om vilken av potentiellt flera myndigheter som skall handlägga ett visst ärende. Vad som finns är regler som gör det möjligt för endera myndigheten att avstå från att behandla en viss fråga. Det sist sagda tyder närmast på att det skulle finnas en skyldighet att tillämpa reglerna, vilket dock sannolikt inte är fallet.

Bristen på uttalade regler när det gäller samarbetet mellan skilda nationella myndigheter är naturligtvis en brist. För egen del finner jag det närmast uppenbart att brister i det formella systemet för ärendefördelning, undersökningsbefogenheter, verkan av beslut i andra medlemsstater med mera, kommer att exploateras skoningslöst av de advokater som företräder företag som blir föremål för ingripanden. Möjligen kommer dock dessa och anslutande frågor att behandlas, och möjligen att lösas, i den nämnda rådsarbetsgruppen.

Moderniserad konkurrensrätt – ny roll för nationella institutioner

En reformering av någonting antyder normalt sett att det som reformeras inte fungerar som avsett. När det gäller reformeringen av EG:s konkurrensregler är det inte min uppfattning, och knappast någon annans heller, att dessa inte

fungerar. Möjligen kan därför sägas att reformeringen syftar till att få reglerna att fungera än bättre, särskilt i ljuset av utvidgningen av EU. Kommissionens vitbok från april 1999 hade också titeln "Moderniseringen av ...", vilket antyder att syftet är att anpassa reglerna till en föränderlig omvärld.

Förslaget förefaller också kunna uppnå målsättningen en decentraliserad tillämpning. Viktigast härvidlag är att hela konkurrensrättssystemet byter karaktär, från ett administrativt system till ett system där nationella domstolar och konkurrensmyndigheter ges en mer aktiv roll. En fråga är därför i vilken utsträckning som nationella domstolar och myndigheter är lämpade att spela en ny roll. Om man först betraktar situationen för nationella domstolar kan naturligtvis ifrågasättas om dessa verkligen är lämpade att avgöra konkurrensfrågor som ju till stor del innehåller komplicerade avvägningar i gränslandet mellan juridik och ekonomi. För egen del är jag närmast av uppfattningen att även om detta är ett problem, är problemet inte av sådan karaktär att man för den skull kan säga att domstolar är olämpliga att handlägga konkurrensfrågor. För det första finns det exempel från USA som visar att domstolar visst kan handlägga konkurrensfrågor på ett adekvat sätt. Dessutom är det ju naturligtvis möjligt att, såsom exempelvis i Sverige, peka ut vissa domstolar som ges en särskild behörighet inom området.

När det gäller nationella myndigheters ställning är det fortfarande lite mer osäkert hur deras ställning kommer att se ut. Inledningsvis förefaller det naturligtvis helt klart att de i de flesta fallen har den erforderliga kompetensen att tillämpa reglerna. I flera fall tillämpar ju de nationella myndigheterna redan idag nationell lagstiftning av samma karaktär och komplexitet. Till detta skall läggas att myten om kommissionens tjänstemän som intellektuellt överlägsna tjänstemän verksamma i medlemsstaterna, knappast är mer än en myt. Problemet för de nationella myndigheterna torde istället vara att hänföra till vilken roll de kommer att tillåtas spela.

Som noterats tidigare har nationella myndigheter idag en i förhållande till kommissionen helt underordnad roll och förslaget innebär egentligen ingen förändring därvidlag. En uppenbar risk med förslaget såsom det nu är utformat är därför att myndigheterna inte kommer att tillåtas ta hand om större – och därmed mer intressanta – fall, vilket i en förlängning kan påverka myndigheternas ställning. Till detta skall läggas den osäkerhet om jurisdiktionsfrågor, samverkan mellan olika nationella myndigheter med mera, som präglar förslaget i dess nuvarande form. Trots detta är det emellertid min uppfattning att de nationella myndigheterna kommer att spela en viktig roll i den framtida konkurrensövervakningen.

Vid sidan av de nationella domstolarnas och myndigheternas nya roller skall i sammanhanget inte förglömmas kommissionens nya möjligheter. I ett system där den praktiska hanteringen av dagliga frågor överläts till nationella organ, är det självklart att kommissionen kan frigöra resurser till övervakning och kontroll i övrigt. Det torde därvid vara närmast uppenbart att detta kan leda till en effektivisering av konkurrensövervakningen.

Decentraliseringen av konkurrensövervakningen kommer dessutom sannolikt att leda till en ökad medvetenhet om konkurrensfrågorna på det nationella planet. I en framtid där nationella myndigheter och domstolar tydligt ingriper mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominans, förefaller det mindre sannolikt att övriga delar av det offentliga kan fortsätta med skilda former av statliga stöd eller offentlig monopolverksamhet.

Källor och litteratur

Med hänsyn till att det som behandlats ovan är ett nytt förslag är naturligtvis mängden litteratur som kommenterar förslaget, eller för den delen hela idén att modernisera konkurrensreglerna, starkt begränsad. Det material som behandlar moderniseringsprocessen härrör främst från kommissionen. De två viktigaste dokumenten är *Vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget*, (kommissionsprogram nr. 99/027, Bryssel 28/4 1999), samt kommissionens förslag till *Rådets förordning om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87*, KOM(2000) 582 slutlig, (Bryssel, 2000). Den enda större framställning som behandlar moderniseringen är: C-D Ehlermann och I. Atanasiu (red.), *European Competition Law Annual 2000, The Modernisation of EC Antitrust Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2001). För en mer kortfattad framställning se även C-D Ehlermann, *The Modernisation of EU Anti-Cartel Policy – A Legal and Cultural Revolution* (Durham: European Law Institute, 1999) samt för granskning utifrån ett advokatperspektiv J. Coyet, ”Kommissionens vitbok om modernisering av reglerna om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget – eller är det dags för EGs konkurrensrätt att kasta av sig livstycket?”, *Europarättslig Tidskrift*, 1999, 593–599. För en framställning om förhållandet mellan nationell konkurrensrätt och EG:s konkurrensregler se även Nils Wahl, *Konkurrensförhållanden Om förhållandet mellan EG:s konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt*, Stockholm 1994.

Utvidgning, fri arbetskraftsrörlighet och institutionell konkurrens

av Per Lundborg

EU:s östutvidgning utgör en av de största förändringarna i unionens historia. Den mest kontroversiella förändring som utvidgningen medför är att arbetskraften i de nya medlemsländerna får tillgång till arbetsmarknaden i hela EU-området. Den fria rörligheten leder otvivelaktigt till ett effektivare utnyttjande av det utvidgade områdets hela arbetskraft och humankapital. Samtidigt kan inflödet av billig arbetskraft under vissa villkor medföra betydande effekter på löner och inkomstfördelning i de nuvarande EU-länderna. Till skillnad mot de övriga friheterna – fri varuhandel, fri tjänstehandel och fria kapitalrörelser – finns därför en betydande osäkerhet om välfärdseffekterna för enskilda länder och grupper inom länderna av övergången till fri arbetskraftsrörlighet.

Kandidatländerna har en arbetskraft om ca 50 miljoner personer med en genomsnittlig lön som är mindre än 40 procent av den i de nuvarande medlemsländerna. Således finns det för ett stort antal arbetare i dessa länder starka ekonomiska incitament att emigrera till de rika EU-länderna. Den geografiska närheten till de nuvarande medlemsländerna innebär också låga flyttkostnader. Mot bakgrund av denna stora potentiella migration är det inte förvånande att politiker, fackföreningsledare och medborgare i många medlemsländer fruktar att den fria rörligheten ska leda till lönedumpning och utträngning från arbetsmarknaden. Regeringarna i Tyskland och Österrike har därför föreslagit att den fria rörligheten ska skjutas upp med sju år. Detta bygger på antagandet om att kandidatländerna kommer att ha en högre tillväxt än de nuvarande EU-länderna så att incitamenten att emigrera successivt kommer att avta. Fackföreningar har föreslagit ännu längre övergångsperioder. Det tyska byggfacket, IG-BAU, till exempel har föreslagit 10 års övergångsperiod samt en lång rad regleringar.

Syftet med detta kapitel är att analysera en rad frågor som den europeiska arbetsmarknadsintegrationen reser. Detta gäller inte enbart omfattning-

en av migrationen, riskerna för lönedumpning och utträngning på arbetsmarknaden utan också om hur arbetsmarknadernas institutioner kommer att förändras. Dessa förhållanden är självfallet ömsesidigt beroende då risken för lönedumpning och utträngning också kommer att leda till ökade inhemska regleringar i invandringsländerna. Institutionerna kan således komma att förändras beroende på utfallet av den fria rörligheten. Länder med få regleringar på arbetsmarknaden och där fackföreningarna upplever att den fria invandringen har negativa effekter på inkomstfördelning eller sysselsättning, kan komma att öka antalet regleringar eller strama upp redan existerande lagar. En huvudslutsats är att den internationella avregleringen som EU nu står inför och som den fria rörligheten representerar samtidigt kommer att medföra ökade nationella regleringar som kan komma att motverka den internationella arbetskraftsrörligheten.

Invandringsländerna kan således komma att utsätta varandra för en institutionell konkurrens, där eventuella negativa effekter av den fria rörligheten motverkas av förändrade arbetsmarknadsinstitutioner. Redan de nationella arbetsmarknadsregleringar som finns i dagens EU-länder gör att den reella invandringen blir långt mindre än den potentiella. Huruvida arbetskraften i kandidatländerna i någon högre omfattning får reellt tillträde till arbetsmarknaderna i de rika EU-länderna eller ej, beror på ett flertal specifika institutionella förhållanden.

För det första påverkas möjligheterna för invandrare att etablera sig i annat EU-land på invandringslandets lönebildningsinstitutioner. Förutsättningar för en omfattande invandring ökar kraftigt om underbjudande möjliggörs, det vill säga om arbetssökande kan erbjuda sig att ta arbete till en lön som är lägre än den gängse.

För det andra beror den reella invandringen på trygghetslagar som påverkar företagets möjligheter att ersätta den existerande arbetskraften med lågbetald invandrararbetskraft och i vilken utsträckning som trygghetslagarna efterlevs. Även om det finns anledning att tro att de nuvarande institutionerna i EU-länderna gör drastiska effekter osannolika, så kommer övergången till den fria rörligheten sannolikt att också medföra institutionella förändringar i de nuvarande medlemsländerna. För att förhindra underbjudande kan fackföreningarna således förväntas förstärka lönebildningsinstitutionerna för att därigenom minska riskerna för att lönerna ska falla vid ett inflöde av arbetskraft. Detta leder sannolikt till mer lönestelhet. Den fruktan för negativa arbetsmarknadseffekter som vissa fackföreningar har gett uttryck för antyder också att dessa kan komma att kräva ytterligare regleringar.

Massinvandring skulle innebära en risk för betydande reallönesänkningar för den konkurrerande arbetskraften i invandringsländerna och ha effekter på inkomstfördelningen. Om löner tenderar att falla i någon specifik bransch dit invandrare söker sig kommer detta även att medföra att den inhemska arbetskraften där söker sig över till andra branscher. Detta kapitel inleds med att jag först diskuterar de villkor under vilka integrationen av kandidatländerna skulle leda till att EU-länderna får uppleva massinvandring. Därefter behandlas möjligheterna att reformera arbetsmarknaden och de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av den fria rörligheten diskuteras.

Den analys som genomförs är utpräglad beskrivande (positiv) snarare än värderande (normativ). Det är självfallet att om de samhällsekonomiska vinsterna av den fria rörligheten ska komma länderna till godo måste arbetskraften lätt kunna röra sig mellan länderna. Samtidigt är potentialen för invandringen i detta fall mycket stor och anpassningen skulle i vissa fall kunna bli mycket svår för den inhemska arbetskraften. Löner kan komma att pressas och utträngningen från arbetsmarknaden kan bli omfattande. I en värderande analys skulle dessa anpassningskostnader på något sätt behöva beaktas, men någon övergripande välfärdsanalys genomförs inte i detta kapitel.

I nästa avsnitt diskuteras först hur invandringen påverkar löner under olika lönebildningsförhållanden. Kollektiva förhandlingar innehåller element som i hög grad förhindrar invandring och fallande löner. Omfattande invandring kan då uppkomma enbart i konjunkturtoppar. Vid sidan av förhandlingsformerna, förhindras invandring av trygghetslagar som är allmänna i hela EU-området. Därefter jämförs omfattningen av sådana lagar i EU-länderna, liksom kollektivavtal och deras täckningsgrad. Det hävdas där att de flesta EU-länder är "skyddade" mot underbjudande av löner. Sedan diskuteras under vilka villkor som invandring kan uppträda trots trygghetslagar och kollektivavtal i medlemsländerna. I det avslutande avsnittet sammanfattas slutsatserna.

Invandring och arbetsmarknadens institutioner

Rätten att immigrera är begränsad enbart till arbetskraften och en löntagare ska i normalfallet ha ordnat med arbete i invandringslandet redan innan han eller hon anländer. I detta fall är invandringen starkt begränsad av unionens arbetsmarknadsregleringar. Under vilka villkor kan detta "standardfall" för invandringen orsaka negativa effekter i värdlandet?

För att besvara denna fråga är det lämpligt att börja med lönebildningens institutioner som är centrala för arbetsmarknaden. Betrakta först två polära fall för lönebildningen; ett som representerar den fria och helt avreglerade arbetsmarknaden och ett annat som representerar den reglerade arbetsmarknaden med kollektivavtal, och mer eller mindre centraliserade löneförhandlingar.

Antag att arbetsmarknaden är helt oreglerad i det rika invandringslandet. Invandringen från låglönelandet till höglönelandet drivs av reallöneskillnaderna mellan länderna. I avsaknad av flyttkostnader kommer invandringen att fortsätta så länge som dessa reallöneskillnader består. Den invandrade arbetskraften antas kunna bjuda under rådande marknadslön och genom att utnyttja konkurrensen mellan arbetarna, komma in och skaffa sig anställning i det rika landet. Den inhemska arbetskraften i det rika landet förlorar inte jobben. Däremot faller lönen där vilket innebär att utbudet av inhemska arbetskraft, och därmed inhemska sysselsättning, minskar.

På en sådan oreglerad arbetsmarknad sätts lönen individuellt och inte av fackföreningar och arbetsgivare i förhandlingar. Priset på arbete bestäms i princip på samma sätt som priset på varor som bjuds ut på en marknad. Men en sådan enkel läroboksmo­dell där lönen bestäms av skärningspunkten mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft är knappast en realistisk beskrivning av lönebildningen i EU-länderna. En mer realistisk situation är den där lönen bestäms av skärningspunkten mellan en efterfrågekurva och en lönesättningskurva. En sådan positivt lutad lönesättningskurva erhålls från en förhandlingsmodell (och från en så kallad effektivitetlöne­modell).

En utgångspunkt för härledningen av lönesättningskurvan är fackföreningarnas val mellan hög lön och hög sysselsättning för sina medlemmar. Lönen regleras i kollektivavtal och något underbjudande kan inte förekomma. I allmänhet, och beroende av kollektivavtalens täckningsgrad, kommer denna lön också att vara tillämplig på den icke fackföreningsanslutna arbetskraften. Lönen sätts högre än den som erhålls av den fria marknaden och därmed uppkommer också en viss arbetslöshet.

En avgörande faktor är att fackföreningarna enbart beaktar reallön och sysselsättning för dess *medlemmar*. Därmed finns det inget utrymme för den potentiella invandringen att påverka lönen. Vidare kan sägas att i de länder för vilka denna typ av modell är tillämplig, kommer trygghetslagarna att förhindra arbetsgivare från att ersätta den dyra inhemska arbetskraften med billig invandrad arbetskraft. Den avgörande skillnaden mellan de två modellerna är att invandrarna i konkurrensmodellen kan bjuda under för att därigenom

komma in på arbetsmarknaden i det rika landet, medan någon sådan möjlighet inte föreligger i fallet med den reglerade arbetsmarknaden.

I EU-länderna bestäms lönerna i olika grad i förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Även de löner som inte formellt bestäms av arbetsmarknadens parter påverkas av de löner som sätts i förhandlingar. Om fackföreningar enbart skulle beakta medlemmarnas intressen, är det svårt att se hur det faktum att ett stort antal personer i kandidatländerna önskar arbeta i EU-länderna skulle kunna påverka lönen. Den invandrade arbetskraften kommer att ha tillgång till unionens arbetsmarknad enbart i den utsträckning som de löner som där etableras ger upphov till vakanser tillgängliga för arbetskraften i kandidatländerna.

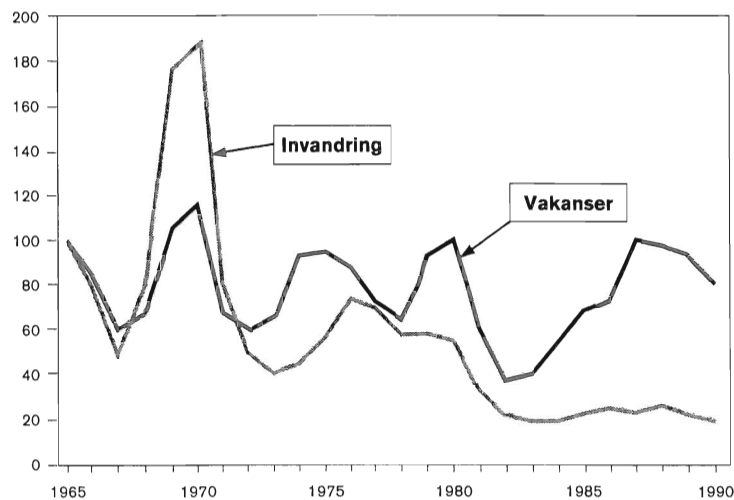
På den reglerade arbetsmarknaden förekommer invandring i huvudsak i högkonjunkturer och då lönen inte justerats för den högre efterfrågenivån. Eftersom underbjudande förhindras, kommer arbetskraft från andra länder i princip att erbjudas arbete enbart i perioder då antalet lediga platser stiger. Men även i tider av en överhettad arbetsmarknad är det troligt att inhemska arbetsökande kommer att gynnas då arbetsgivarna oftast har en bättre uppfattning om denna grupps produktivitet än om invandrararbetskraftens. Arbetsgivaren kan också lättare utvärdera den inhemska arbetskraftens utbildning och jämfört med den invandrade arbetskraften har man en betydande språkmässig fördel. Däremot kan yngre inhemska arbetare och tjänstemän och nytillträdande på arbetsmarknaden komma att utsättas för mer konkurrens från invandrare som ansöker om jobb.

De svenska erfarenheterna av invandringen från Finland sedan införandet av den fria nordiska arbetsmarknaden 1954 bekräftar också att invandringen i huvudsak uppkommer i högkonjunkturer. *Figur 1* visar antalet lediga platser i Sverige och invandringen från Finland 1965–90.

Fram till 1980-talets början var reallöneskillnaderna betydande mellan Sverige och Finland. Det lönade sig därför för finländska arbetare att söka sig till den svenska arbetsmarknaden och ta de jobb som erbjöds. Under 1960- och 70-talen går invandring och vakanser hand i hand. Denna korrelation bröts emellertid i början av 1980-talet då de finska reallönerna kraftigt hade närmat sig de svenska. Inkomstutjämnningen mellan länderna kom då att förhindra den fortsatta migrationen och vakanser i Sverige var inte längre av intresse för den finska arbetskraften.

Figur 1 utgör självfallet inget starkt empiriskt bevis för att vakanserna styr invandringen. För detta skulle krävas en utförlig statistisk analys. Figuren bör dock ses som en stark indikation på att så är fallet. Figuren antyder också att

Index 1965 = 100



Figur 1. Bruttoinvandring från Finland till Sverige och lediga platser. 1965–1990.

utländsk arbetskraft har svårt att hävda sig såvida inte ett stort antal vakanser finns att tillgå. Detta är också helt i linje med de tidigare resonemangen, nämligen att inhemska arbetsmarknadsinstitutioner förhindrar en storskalig invandring genom underbjudande annat än i högkonjunkturer då lediga platser finns att tillgå.

Även om regleringar förhindrar massinvandring, kommer det således ändå att i vissa situationer uppkomma vakanser som enbart kan fyllas av invandrad arbetskraft. Antag en överhettningssituation i ett invandringsland. Om vakanser uppkommer som inte kan fyllas av inhemska arbetssökande, är det troligt att företagen i EU-länderna ändå kan fylla många av dessa vakanserna med arbetskraft från kandidatländerna om arbetskraften har de rätta kvalifikationerna. Omfattningen av invandringen bestäms därmed i hög grad av konjunkturella faktorer. De stabiliseringspolitiska vinsterna som här kan göras representerar en av de stora förtjänsterna med den fria rörligheten.

Den viktigaste faktorn vid en utvärdering av den reella invandringen är således arbetsmarknadsförhållandena i EU-länderna och i kandidatländerna. Generellt kan sägas att ju lägre arbetslöshet och ju större antal lediga platser i invandringslandet, desto större kommer inflödet av arbetskraft att vara från kandidatländerna. Detta betyder också att det inte är speciellt meningsfullt att försöka kvantifiera den verkliga invandringen om kandidatländerna har integrerats med de nuvarande EU-länderna. Invandringen kommer att variera över konjunkturcykeln och bli som störst då det enskilda landet åtnjuter högkonjunktur jämfört med övriga medlemsländer.

Trygghetslagar och kollektivavtal

Samtidigt är det uppenbart att även i konjunkturedgångar med låg arbetskraftsefterfrågan, kommer det att finnas efterfrågan på specialutbildad arbetskraft som inte alltid kan tillfredsställas av den inhemska arbetskraften. Det är knappast meningsfullt att här spekulera om vilken typ av arbetskraft från kandidatländerna som kan komma att efterfrågas då den fria rörligheten sjösätts.

Den lön som förhandlas fram mellan fackföreningar och arbetsgivare är grunden för kollektivavtalet. Men kollektivavtalen utgör i sig inte någon garanti mot lönedumpning om arbetsgivare har möjlighet att ersätta inhemska arbetskraft med invandrad arbetskraft som står utanför avtalet. I så fall skulle den inhemska arbetskraften utsättas för lönepress från den lågavlönade invandrararbetskraften. Flera förhållanden gör dock att sådan konkurrens från invandrad arbetskraft, som den inhemska arbetskraften skulle uppfatta som otillbörlig, kommer att förhindras.

För det första kan man argumentera för att fackföreningarna och företagen kommer att förhandla fram en (hög) lön oberoende av den potentiella invandringen av arbetskraft. Detta gör att företagen inte kommer att ha incitament att ersätta inhemska arbetare med invandrad arbetskraft annat än i de fall då invandrarna kan göra det troligt att de är mer produktiva än de inhemska anställda. Det kan, till exempel vara fallet att högutbildade utländska arbetare erbjuder sig att ersätta lågutbildade inhemska arbetare.

För det andra förhindras ersättandet av inhemska arbetskraft med invandrad arbetskraft i hög grad av *trygghetslagarna*. Sådana trygghetslagar uppkommer då det finns potentiella vinster för såväl arbetstagare som arbetsgivare. För anställda reduceras osäkerheten och för företagen kan trygghetslagar erbjuda stabila anställningsrelationer som medför ökat förtroende för företaget. Det

kan också förekomma sociala fördelar då trygghetslagar höjer kostnaderna för avskedanden och således avskräcker företagen från avskedanden i en situation då det är samhällsekonomiskt önskvärt att de hålls kvar i företaget.

Trygghetslagarna kan betraktas som en skatt på arbetskraftens omallokering. I en konjunkturuppgång kan företagen bli mindre benägna att genomföra anställningar annat än då man är helt säker på att man kan behålla personalen under en lång tid framöver. Trygghetslagarna tvingar företagen att betala avgångsvederlag och att anpassa sig till ett regelverk. I samband med utvidgningen och den fria rörligheten implicerar trygghetslagarna en kostnad för företagen då lagarna förhindrar företagen från att ersätta de nuvarande arbetarna med billig invandrad arbetskraft. För reguljära anställningskontrakt uppstår en lång rad administrativa och juridiska kostnader i samband med varsel och avgångsvederlag. För temporära kontrakt uppstår kostnader då antalet kontrakt som ska skrivas blir stort och varje kontrakt definierar kontraktslängd, villkor för kollektiva samt individuella uppsägningar och varsel. Dessa kostnader måste självfallet sättas i relation till de företagsvinster som eventuellt skulle kunna göras genom lägre lön, högre produktivitet eller ändrade arbetsvillkor i samband med ett ersättande av inhemsk arbetskraft.

Trygghetslagarna i de potentiella invandringsländerna i EU skiljer sig åt en hel del. Många av dessa lagar introducerades i OECD-området mellan 1950 och 1970 och konjunkturedgångarna i samband med oljekriserna under 1970-talet stimulerade ytterligare införandet av trygghetslagar. Under 1980- och 1990-talen och under tryck av betydande arbetsmarknadsproblem gick den allmänna trenden mot ökad avreglering även om vissa aspekter av trygghetslagarna stramades upp. Många av de länder som avreglerade, framför allt Finland och Spanien, valde att tillåta fler korttidsanställningar och temporära anställningskontrakt. Övergången till fri internationell rörlighet för arbetskraft är en faktor som kan påverka omfattningen av trygghetslagarna i framtiden.

I *Tabell 1* redovisas OECD:s utvärdering av ett antal EU-länders trygghetslagar samt rangordning enligt graden av "hårdhet" i trygghetslagarna. Med "hårdhet" menas här hur omfattande lagstiftningen är när det gäller att begränsa arbetsgivarnas möjligheter att avskeda de anställda.

Ju lägre rangordning (inom parentes) av ett land desto större är chanserna för arbetare från kandidatländerna att få arbete genom att underbjuda och ersätta redan anställda i EU-länderna. Även om *Tabell 1* enbart ger en grov bild av trygghetslagarna i EU-länderna så antyder den att de sydeuropeiska länderna, tillsammans med Sverige, Frankrike och Tyskland, har de mest

Tabell 1. Graden av hårdhet i trygghetslagarna och svårigheter av avskeda personal. Fjorton EU-länder i slutet av 1990-talet. Rangordnade från hårdaste (1) till mjukaste (14) trygghetslagar.

<i>Land</i>	<i>Grad av hårdhet i trygghetslagarna: reguljär syssel-sättning (rangordning)</i>	<i>Grad av hårdhet i trygghetslagarna: temporär syssel-sättning (rangordning)</i>	<i>Svårigheter att avskeda individuella anställda (rangordning)</i>	<i>Svårigheter att avskeda kollektivt (rangordning)</i>	<i>Övergripande hårdhet i trygghetslagarna (rangordning)</i>
Belgien	1,5 (13)	2,8 (6)	1,8 (13)	4,1 (2-3)	2,5 (8)
Danmark	1,6(11-12)	0,9 (12)	2,3(10-11)	3,1 (7-9))	1,5 (12)
Finland	2,1 (10)	1,9 (8)	2,3(10-11)	2,4 (12)	2,1 (11)
Frankrike	2,3 (9)	3,6 (3)	2,8 (9)	2,1 (13)	2,8 (5)
Grekland	2,4 (8)	4,8 (1)	3,0 (8)	3,3 (5-6)	3,5 (2)
Irland	1,6 (11-12)	0,3 (13-14)	2,0 (12)	2,1 (13)	1,1 (13)
Italien	2,8 (3-5)	3,8 (2)	4,0 (2)	4,1 (2-3)	3,4 (3)
Nederländerna	3,1 (2)	1,2 (11)	3,3 (5-7)	2,8 (11)	2,2 (9)
Portugal	4,3 (1)	3,0 (5)	4,5 (1)	3,6 (4)	3,7 (1)
Spanien	2,6 (6-7)	3,5 (4)	3,3 (5-7)	3,1 (7-9)	3,1 (4)
Storbritannien	0,8 (14)	0,3 (13-14)	0,3 (14)	2,9 (10)	0,9 (14)
Sverige	2,8 (3-5)	1,6 (10)	3,8 (3)	4,5 (1)	2,6 (6-7)
Tyskland	2,8 (3-5)	2,3 (7)	3,5 (4)	3,1 (7-9)	2,6 (6-7)
Österrike	2,6 (6-7)	1,8 (9)	3,3 (5-7)	3,3 (5-6)	2,3 (10)

Källa: OECD (1999) *Employment Outlook*, Paris.

långtgående lagarna. I dessa länder är det därför mindre sannolikt att den fria arbetskraftsrörligheten leder till någon massinvandring. Därmed torde risken för lönedumpning och utträngning av arbetskraft vara låg i dessa länder. Länderna med de mildaste trygghetslagarna, Storbritannien, Irland, Danmark, Finland och Österrike, är sannolikt mer utsatta för risken att invandring leder till lönepress. Med tanke på det geografiska läget kan i synnerhet Österrike förväntas få uppleva en mer omfattande invandring.

Från *Tabell 1* kan man emellertid inte avgöra om en viss siffra är tillräckligt låg för att underbjudande och utträngning från arbetsmarknaden ska uppkomma. Det kan därför, även för Storbritannien som har de mildaste trygghetslagarna, fortfarande vara fallet att trygghetslagarna i detta land är tillräckligt stränga för att förhindra sådana effekter. Det är till exempel inte möjligt för en arbetsgivare i *något* EU-land att byta ut en redan anställd mot en invand-

rad arbetare utan giltig orsak. Villkoren för avskedanden är stränga i samtliga länder och bristande kompetens hos individen eller brist på arbete är grundläggande krav för att arbetsgivare ska få skilja en anställd från sitt arbete. Då dessa regler försvårar för arbetsgivare att utan vidare avskeda redan anställda kan sannolikheten för lönedumpning och utträngning till följd av övergången till fri rörlighet bedömas vara liten i hela EU-området.

I enlighet med trygghetslagarna kan emellertid anställda avskedas i konjunkturnedgångar och, i princip, ersättas med invandrad arbetskraft då ekonomin återigen går in i en högkonjunktur. I vissa länder förhindras detta av turordningsregler som innebär att de som tidigare avskedats också först ska återanställas. Men även i de fall då arbetskraft från kandidatländerna och nytillträdande på arbetsmarknaden kan konkurrera med tidigare anställda, så kommer de senare att ha en fördel då arbetsgivare har bättre kunskap om deras produktivitet.

I den utsträckning som man i ett enskilt land finner att invandrad arbetskraft föredras framför den inhemska arbetskraften, kan krav komma att föras fram om att turordningsreglerna ska skärpas då konkurrensen om jobben ökar genom den fria rörligheten. Sådana förändringar kan naturligtvis innebära att vinsterna av den fria rörligheten i viss mån kan gå förlorade.

Skulle det visa sig att arbetsgivare, i något eller några av de länder där trygghetslagarna är som svagast, lätt kan ersätta den inhemska arbetskraften med billig arbetskraft från kandidatländerna kommer säkert fackliga krav att framföras om att trygghetslagarna skall skärpas. Det kan då uppkomma tendenser till *institutionell konvergens* mellan EU-länderna som är mottagare av invandrare. Detta skulle innebära att arbetsmarknadens institutioner tenderade att bli mer likartade över länderna. Ett ökat internationellt fackligt samarbete kommer sannolikt också att medföra en utjämning av arbetsmarknadens institutioner.

Om fackföreningarna lätt kan kräva kollektivavtal för de anställda i företagen försvårar detta för arbetsgivarna att bygga upp stora företag baserade på invandrad arbetskraft som betalas med en avsevärt lägre lön än sina inhemska kollegor. I Sverige, till exempel, är det tillräckligt att *en* anställd via fackföreningsrepresentanter kräver kollektivavtal för att företaget ska vara tvingat att skriva på ett sådant och därmed betala kontraktsmässig lön. Kollektivavtalens täckningsgrad är därmed en annan viktig faktor vid en utvärdering av de potentiella effekterna på lönen av övergången till fri rörlighet för arbetskraft. Av *Tabell 2* framgår kollektivavtalens täckningsgrad i 10 EU-länder 1990, samt graden av fackföreningsanslutning.

Tabell 2. Fackföreningsanslutning och kollektivavtalens täckningsgrad i 10 EU-länder. Rangordning i parentes från högsta (1) till lägsta (10).

<i>Land</i>	<i>Fackförenings- anslutning i procent</i>	<i>Kollektivavtalens täckningsgrad i procent</i>
Belgien	51 (3)	90 (4-5)
Finland	72 (2)	95 (2)
Frankrike	10 (10)	92 (3)
Nederländerna	26 (8)	71 (8)
Portugal	32 (6-7)	79 (7)
Spanien	11 (9)	68 (9)
Storbritannien	39 (5)	47 (10)
Sverige	83 (1)	83 (6)
Tyskland	32 (6-7)	90 (4-5)
Österrike	46 (4)	98 (1)

Källa: OECD (1994) *Employment Outlook*, Paris.

I allmänhet gäller att ju högre täckningsgraden är desto mindre är risken för lönedumpning via invandring. Ett mönster likartat det i *Tabell 1* uppträder här; Storbritannien rankas som det minst skyddade landet genom att täckningsgraden här är lägst. Österrike, Finland och Frankrike har den högsta täckningsgraden och kan därmed sägas ha det starkaste skyddet. Fackföreningsanslutningen skiljer sig åt mellan länderna och, såsom exemplet Frankrike visar, kan täckningsgrad och fackföreningsanslutning kraftigt avvika från varandra.

Kollektivavtalens täckningsgrad påverkas bland annat av institutionella faktorer såsom arbetslagstiftningen. Då kollektivavtalen är inskrivna i arbetslagstiftningen och inte enbart är en fråga om frivillighet från arbetsgivarens sida tvingas företagen att skriva på kollektivavtalen. Detta är fallet i de flesta EU-länder, dock inte i Storbritannien.

Kollektivavtalens utsträckning bortom fackföreningsanslutna anställda och anslutna arbetsgivare påverkas också av andra institutionella förhållanden, ofta i form av en etablerad *norm*. Många arbetsgivare ansluter frivilligt och medvetet även andra anställda än fackföreningsmedlemmar till kollektivavtal. Medan sådana normer ofta omfattas av redan etablerade företag, är det inte alls säkert att normerna också gäller för nystartade företag. Dessa kan se stora vinster med att bryta med normen och enbart anställa billig invandrad arbetskraft. Incitamenten för att skriva på kollektivavtal är då små i ljuset av de vinster som kan göras genom att anställa invandrad arbetskraft till löner under de som stipuleras i kollektivavtal.

Samtidigt som företagen kan göra stora vinster genom att undvika kollektivavtal är det inte heller säkert att anställda som är invandrade från fattigare medlemsländer har incitament att kräva att företaget ska skriva under kollektivavtal. Reservationslönen – det vill säga den lägsta lön för vilken individen är villig att arbeta – kan för en invandrad arbetstagare vara mycket låg och bestämmas av löneläget i hemlandet. Antag att ett företag i invandringslandet erbjuder en invandrare 70 kronor i timlön, att kollektivavtalet stipulerar en timlön om 100 kronor, samt att den anställde i sitt hemland skulle få en lön motsvarande 40 kronor. Den anställde kan mycket väl anse att företaget inte skulle överleva om det tvingades betala 100 kronor till de anställda. För att undvika att tvingas återvända till hemlandet och en lön om 40 kronor ställer invandraren därför inga krav på att företaget ska skriva på kollektivavtal och accepterar därför lönen om 70 kronor.

Att ett företag står utanför kollektivavtalen förutsätter emellertid i realiteten att företaget är litet då det är tillräckligt att *en* anställd kräver kollektivavtal för att företaget ska tvingas att skriva under. Risken att företaget tvingas teckna kollektivavtal ökar dramatiskt med antalet anställda. Tillväxtpotentialen för företag som står utanför kollektivavtal framstår därför som begränsad.

Man kan också förvänta sig att antalet små företag med arbetskraft från kandidatländerna blir stort i vissa branscher såsom byggnadssektorn, städbranschen, restaurangbranschen och liknande branscher där det kan vara svårt att organisera arbetskraften. Detta gäller också i branscher där stordriftsfördelar saknas. Här kan såväl svenska företag som företag från kandidatländerna etablera sig och tjäna på den fria rörligheten genom att utnyttja den billiga invandrade arbetskraften. Dessa företag kan konkurrera ut redan etablerade företag då dessa betalar en högre lön för sina anställda i enlighet med rådande kollektivavtal. Liksom fallet är med ökad invandring av egenföretagare, vilket kommer att diskuteras nedan, antyder detta att många småföretag kan komma att få uppleva en betydande ökning av konkurrensen efter övergången till fri rörlighet. I den utsträckning som företag inte skriver på kollektivavtal, är det troligt att fackföreningarna kräver ändrad lagstiftning för att tvinga även de företag som anställer enbart invandrad arbetskraft att skriva på kollektivavtal.

Andra kanaler för invandring

Ovan har diskuterats "huvudfallet" för invandring från kandidatländerna som innebär att invandraren redan har ordnat med ett arbete före ankomsten till värdlandet. Under fri rörlighet för arbetskraft kan emellertid arbetstagare från ett EU-land också *aktivt söka arbete* i andra EU-länder. Personer som uppbär arbetslöshetsersättning i det egna medlemslandet och har varit arbetslösa i åtminstone fyra veckor omedelbart före avresan äger rätt att söka arbete i annat medlemsland i upp till tre månader. Under tiden får personen leva på egna medel såsom arbetslöshetsersättning eller egna besparingar. Personer som erhåller anställning i annat land kommer automatiskt att skyddas av det landets socialförsäkringssystem.

Med rådande stora reallöneskillnader bör man uppmärksamma riskerna för att dessa regler leder till en omfattande sökarbetslöshet bland medborgare från kandidatländerna i de nuvarande rika EU-länderna. Möjligheterna för arbetstagare i kandidatländerna att få ett välbetalt jobb, om än för en kort period, kan ge upphov till en betydande sökarbetslöshet.

Den fria rörligheten implicerar också att *egenföretagare* kan etablera sig i andra medlemsländer. Här måste beaktas den sannolikt mycket låga reservationslönen för egenföretagare från kandidatländerna. Arbetstagare från kandidatländerna som inte kan erhålla fast anställning i ett rikt EU-land kan etablera sig som egenföretagare i det önskade landet. Dessa personer kommer sannolikt att acceptera en ersättning för det egna arbetet som kraftigt underskrider den som andra företagare i samma bransch erhåller, men som samtidigt är betydligt högre än den ersättning som erhållits i hemlandet. Det är inte osannolikt att småföretagare i EU-länderna kommer att uppfatta detta som en form av illojal konkurrens.

Svårigheterna att komma in på de rika medlemsstaternas arbetsmarknader kommer sannolikt att stimulera arbetare att bli egenföretagare. Det finns ett etablerat samband mellan hårda trygghetslagar och egenföretagande. Därför finns det anledning att tro att många arbetstagare i kandidatländerna kan komma att utnyttja sig av möjligheterna att komma in i de rikare EU-länderna som egenföretagare. Länder som, Italien, Frankrike, Sverige och Tyskland kan komma att bli mottagare av denna typ av invandring. De relativt låga kostnaderna för att etablera sig i Sverige som egenföretagare kan göra att speciellt många söker sig hit såvida inte reglerna ändras.

Denna typ av invandring kan förväntas slå mycket olika över ekonomins skilda sektorer. En förhållandevis omfattande invandring av egenföretagare

kan förväntas till de tidigare nämnda branscherna där det är lätt att etablera sig, såsom delar av byggnadsindustrin där småföretag är verksamma, samt exempelvis städbranschen och restaurangbranschen. Även om den totala invandringen är liten, kan denna ha betydande effekter på enskilda branscher och snabbt pressa priserna på de varor och tjänster som produceras.

I detta sammanhang kan också de ovan diskuterade möjligheterna att söka arbete under tre månader i annat EU-land spela en viktig roll. I vissa branscher kommer sådana arbetssökande att kunna absorberas i nystartade småföretag som inte har skrivit under kollektivavtal. I sådana branscher där nya företag växer upp som betalar löner lägre än de gängse kommer de etablerade företagen att påverkas på ett kanske avgörande sätt. Konkurrensen från nya småföretag utan kollektivavtal gör att många etablerade företag kan få svårt att överleva.

Ökad sysselsättning, ökad lönespridning och ökade regleringar

I allmänhet är de länder som gränsar till kandidatländerna troligare mottagare av arbetssökande från öst än de längre bort belägna länderna. Tyskland kan därmed förväntas vara en stor mottagare. Å andra sidan har man i Tyskland ett regelverk och en organisation av arbetsmarknaden som försvårar för invandrare att komma in på arbetsmarknaden. Sverige har, liksom Tyskland, en genomreglerad arbetsmarknad vilket kan förväntas hämma invandringen. Storbritannien har de mjukaste regleringarna på arbetsmarknaden och en låg fackföreningsanslutning och täckningsgrad. Således är det sannolikt lättare att som invandrare komma in på arbetsmarknaden i Storbritannien. Språkmässiga förhållanden kan också underlätta invandringen dit, medan det geografiska avståndet kan verka hämmande.

I länder med hårt reglerade arbetsmarknader kommer invandring i huvudsak att uppkomma i högkonjunkturer och bestämmas av antalet lediga platser. Invandringen bidrar till lönermoderation medan risken för lönedumpning förefaller vara begränsad. Arbetskraftsinvandringen kommer automatiskt att avta under konjunkturedgångar då antalet lediga platser faller, arbetslösheten stiger och konkurrensen om jobben hårdnar. Detta kan innebära att relativlönerna för olika yrkesgrupper påverkas. Många yrkesgrupper i invandringslandet kommer sannolikt aldrig att få uppleva någon ökad konkurrens och i tider av ökad efterfrågan för dessa gruppers tjänster kommer reallöneök-

ningar att slå igenom. Andra yrkesgrupper kommer emellertid att få uppleva ökad konkurrens i högkonjunkturer av inflöden av konkurrerande arbetskraft och för dessa grupper kommer inte löner att stiga så mycket som blir fallet om den fria rörligheten inte etableras.

Grupper som är direkta substitut för invandrad arbetskraft kan således missgynnas genom att deras relativlöner kommer att falla över tiden. De lågutbildade i värdlandet kan utsättas för sådan konkurrens från såväl låg- som högutbildade från kandidatländerna. Även om en betydande invandring inte har någon dumpande effekt på löner kan den ändå bidra till en relativ försämring av de lågutbildades löner och en relativ förbättring av de relativa reallönerna för den högutbildade arbetskraften.

Detta resonemang baseras på att den nuvarande lönebildningen inte förändras på något avgörande sätt. Om lönebildningen förändras i riktning mot mer individuell lönesättning och marknadskrafterna tillåts slå igenom kraftigare, kan den fria rörligheten leda till betydligt kraftigare dumpningstendenser på de lågutbildades löner än vad som idag är fallet i EU. Det är dock inte troligt att fackliga organisationer skulle acceptera en sådan utveckling. I ljuset av att en ökad arbetskraftsinvandring kan leda till ökade löneskillnader är det knappast troligt att lönesättningen blir mer individuell.

Det finns skäl att tro att inkommerande av kandidatländerna kan ha positiva stabiliseringspolitiska effekter på EU-ländernas ekonomier. Om ett stort antal personer i kandidatländerna är villiga att flytta för att ta de uppkomna vakanserna i högkonjunkturer i EU-länderna kommer risken för kostnadsdrivande inflation att minska. Huruvida dessa positiva effekter verkligen uppkommer beror också på i hur hög grad som kandidatländernas arbetskraft passar in på mottagarländernas arbetsmarknad.

Om invandringens omfattning i hög grad bestäms av antalet lediga platser, kommer invandringen sannolikt inte att höja värdlandets arbetslöshet. I stället ökar snarare sysselsättningen. Då den invandrade arbetskraften ofta saknar de nödvändiga språkkunskaperna i värdlandet och arbetsgivare är osäkra på individens produktivitet, kan man anta att inhemska arbetssökande kommer att föredras av arbetsgivarna så länge som invandrare inte kan konkurrera med en lägre lön.

Vi kommer sannolikt att få uppleva ökad omfattning av trygghetslagar och fackliga ansträngningar att öka kollektivavtalens täckningsgrad. Vi kan också förvänta oss en konvergens bland EU-länderna mot mer likartade trygghetslagar och arbetsmarknadsinstitutioner genom ett utökad internationellt fackligt samarbete.

Per Lundborg

Trots att reallöneskillnaderna är betydande och arbetskraften i kandidatländerna mycket stor är ändå slutsatsen att institutionerna i medlemsländerna fungerar som en partiell försäkring mot lönedumpning. Detta gör att några långa övergångsperioder knappast behövs. Samtidigt kommer inkomstfördelningen att påverkas och de nuvarande reglerna kommer sannolikt att revideras över tiden.

Källor och litteratur

En utmärkt översikt av den europeiska invandringssituationen och dess relation till välfärdsstaten utgörs av H. Brucker, G. Epstein, B. McCormick, G. Saint-Paul, A. Venturini och K. Zimmermann i "Managing Migration in the European Welfare State", (stencil, Fondazione Rodolfo DeBenedetti, 2001). Här ges en mycket omfattande, detaljerad och uppdaterad genomgång av data över invandringen till Europa, attityder till invandrare och invandring i olika EU-länder, samt demografiska aspekter. Här diskuteras även olika sätt att hantera övergången till den fria rörligheten för de blivande medlemsländerna. En bredare översikt av utvidgningen som även tar upp andra aspekter än arbetskraftens fria rörlighet återfinns i T. Boeri och H. Brucker, "A Study on the Effects of the Eastern Expansion on Incomes and Employment in the Current Member States of the EU.", A Report of European Commission, (Berlin, 2000). Här presenteras även skattningar över förväntade effekter på invandringen från kandidatländerna.

De data över trygghetslagar, fackföreningsanslutning och täckningsgrad som finns redovisade i kapitlet är baserade på *Employment Outlook*, (Paris: OECD, 1999) och *Employment Outlook* (Paris: OECD, 1994). I övrigt bygger analysen på grundläggande modeller över hur lönebildningen kan förväntas påverka invandringen. Några formella modeller över hur lönebildningen påverkar invandringen finns knappast att tillgå, men se C. M. Schmidt, A. Stilz och K. F. Zimmerman, "Mass Migration, Unions and Government Intervention," *Journal of Public Economics*, 55, 1994, 185–201.

Det formella regelverket diskuteras i Katarina Nyman-Metcalfs bidrag i denna årsbok. En diskussion om invandringen och arbetsmarknadens regleringar återfinns också i Per Lundborg, "Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och nya EU-medlemmar" SOU 1997:153 Bilaga 1, och i Per Lundborg, "Avreglering och arbetskraftsinvandring i ett utvidgat EU", *Ekonomisk debatt*, 7, 1998.

Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen

av Carl Fredrik Bergström

Det är inte ovanligt att förhållandet mellan EU och dess medlemsstater uppfattas som baserat på *konkurrens*. Tydligast kommer detta till uttryck i den kritik som ofta förs fram av dem som kallar sig motståndare: att medlemskap i EU innebär oacceptabla ingrepp i ett lands suveränitet och rätt att bestämma själv. Även de som har en i grund och botten positiv inställning utgår ibland från tanken på ett konkurrensförhållande. Detta återspeglas i sensationella tidningsartiklar där det avslöjas eller åtminstone antyds att EU gått för långt. Med EU avses då oftast den Brysselbaserade kommissionen. Tanken på ett konkurrensförhållande bekräftas i viss mån av det sätt på vilket EU är organiserat och fungerar. För en jurist ligger det nära till hands att tänka på den rättspraxis som EG-domstolen gjort sig känd för. Genom en extensiv tolkning av oklara regler har denna introducerat principer vilka syftar till att tvinga medlemsstaterna i linje med varandra. Exempel är den så kallade företrädesrätten, vilken ytterst kräver att lagstiftning antagen av de nationella parlamenten ska förbises, och regeringarnas skadeståndsskyldighet för att inte ha infört de bestämmelser EU förväntar sig.

Som kommer att uppmärksammas i det följande har det sätt på vilket EU är organiserat och fungerar i ökande omfattning kommit att präglas av ett inslag som inte är baserat på konkurrens utan på nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen. En konsekvens av detta är att unionen blivit mindre beroende av möjligheter att tvinga medlemsstaterna i linje med varandra. En annan är att det blivit mer orimligt att automatiskt anklaga kommissionen när EU gått för långt. I den utsträckning konkurrensförhållandet bytts ut mot nära samarbete med den nationella förvaltningen finns det anledning att söka de skyldiga på hemmaplan. Den följande framställningen kommer att behandla så kallad kommissionslagstiftning; vad den

innebär och hur den blir till. Efter ett inledande förtydligande av begreppet lagstiftning och de regler som styr ansvarsfördelningen mellan rådet och kommissionen ska ett försök göras att klarlägga vissa huvuddrag rörande omfattning och innehåll. Detta följs av en beskrivning av kommissionens samarbete med den nationella förvaltningen. Även här kommer en uppdelning att göras mellan det formella utgångsläget och den praktiska betydelsen. Vad beträffar det senare kommer fokus att sättas på två konkreta fall. Efter att vissa slutsatser summerats och diskuterats avslutas framställningen med ett framåtblickande avsnitt där några konkreta förbättringsförslag presenteras.

En grundläggande regel om ansvarsfördelning

Enligt EG-fördraget ska såväl rådet som kommissionen fullgöra sina uppgifter genom att anta förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden. Av dessa räknas endast förordningar, direktiv och beslut som rättsligt bindande. I detta avseende förtydligas att förordningar har allmän giltighet samt till alla delar är bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna, att direktiv är bindande för medlemsstaterna men bara med avseende på det eftersträfvade resultatet och, slutligen, att beslut är bindande, till alla delar, för den som de riktar sig till. Mot bakgrund av det faktum att de är rättsligt bindande har förordningar, direktiv och beslut med tiden kommit att kallas för lagstiftning. Detta är till exempel det samlingsnamn som används i unionens motsvarighet till Svensk Författningssamling, den Officiella Tidningen, och det Internetbaserade dokumentregistret EUR-Lex. I den följande framställningen kommer dock begreppet lagstiftning att användas så att det endast omfattar förordningar och direktiv. Den främsta anledningen till detta är praktisk: de flesta beslut är inte föremål för något generellt krav på publicering och därför svårtillgängliga. Vad gäller förordningar och merparten direktiv föreskrivs däremot att de ska offentliggöras i den Officiella Tidningen.

Det principiella ansvaret för antagande av lagstiftning ligger hos rådet, den institution i vilken regeringarna är representerade, vilket på ett eller annat sätt måste samarbeta med Europaparlamentet. Med tiden har dock kravet vuxit fram att rådet ska överlåta en avsevärd del av sitt ansvar till kommissionen. Ett tidigt uttryck för detta krav finns i ett rättsfall från 1970 där EG-domstolen förklarade att rådet endast behövde besluta de "grundläggande elementen" och att "en generell genomförandemakt" kunde överlåtas till kommissionen. Ett senare uttryck finner man i den så kallade Enhetsakten, det reformpaket

som en regeringskonferens enades om 1986. Detta syftade framförallt till att förbättra förutsättningar för ett handlingskraftigt agerande i rådet. Samtidigt som rådet gavs större möjlighet att använda majoritetsbeslut infördes en grundläggande regel om ansvarsfördelning. Denna återfinns idag i EG-fördraget artikel 202. Här förklaras att "rådet skall ... ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar." Om detta följs, vilket normalt är fallet, innehåller den lagstiftning som rådet antar en klausul, eller flera, i vilken kommissionen ges befogenhet att anta kompletterande lagstiftning. Några exempel på hur detta konkret ser ut kommer att redovisas längre fram.

Lagstiftningens omfattning och innehåll

I praktiken innebär regeln om ansvarsfördelning att lagstiftning inte bara antas av rådet utan också av kommissionen. Den lagstiftning som antas av kommissionen har samma formella egenskaper som den som antas av rådet och samma rättsliga konsekvenser. Givetvis betyder detta inte att det inte finns innehållsmässiga skillnader. Innan detta behandlas närmare är det dock på sin plats att klarlägga numerära eller, med andra ord, kvantitativa skillnader. I överensstämmelse med det lagstiftningsbegrepp som förtydligast ovan ska fokus sättas på förordningar och direktiv. Uppgifterna på vilka undersökningen grundar sig har hämtats från databasen CELEX, vilken omfattar dokument som publicerats i den Officiella Tidningen. Här utesluts sedan 1970 ett antal förordningar rörande den löpande förvaltningen av vissa jordbruksfrågor. Den främsta anledningen till detta är att de har mycket kort giltighet. För att undvika inkonsekvens har undersökningen begränsats till perioden 1970–2000.

Diagram 1

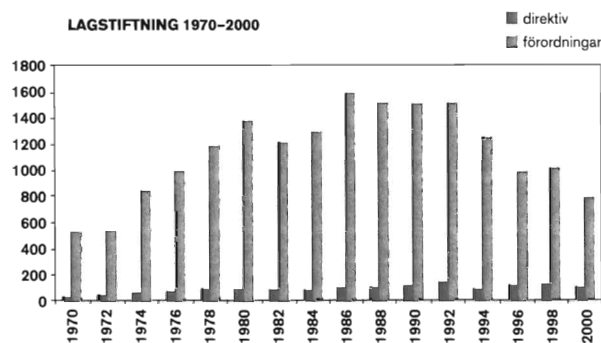


Diagram 2

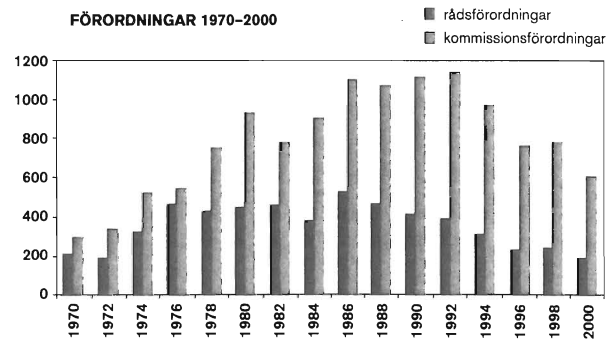
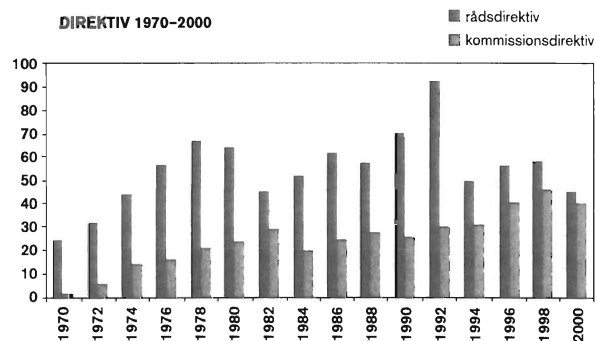


Diagram 3



Framförallt tre iakttagelser är slående. Den första av dessa är att den mest använda typen av lagstiftning är förordningar. Som uppmärksammades inledningsvis är dessa, på samma sätt som nationell lagstiftning, direkt tillämpliga och förutsätter inte, liksom direktiv, att nationella myndigheterna ska bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande. Den andra iakttagelsen är att en avsevärd andel av alla förordningar men också direktiv antas av kommissionen – trots att det principiella ansvaret ligger hos rådet. Den tredje och mest betydelsefulla iakttagelsen är att andelen förordningar och direktiv antagna av rådet konstant minskat i jämförelse med andelen förordningar och direktiv antagna av kommissionen: 1970 antog rådet 41 procent av förordningarna och hela 92 procent av direktiven men 2000 endast 23 procent av förordningarna och 53 procent av direktiven. Trenden är tydlig.

Trots att den lagstiftning som antas av kommissionen har samma formella egenskaper som den som antas av rådet finns det anledning att utgå från att det finns en ”kvalitetsskillnad” och att innehållet i den lagstiftning som antas av rådet därför är av en helt annan kaliber än den som antas av kommissionen. En indikation på detta finner man i artikel 202 och den grundläggande regeln om ansvarsfördelning. Här föreskrivs att rådet endast ska ge kommissionen befogenhet att ”genomföra” de regler som rådet beslutar. Detta innebär att kommissionen är tvungen att hålla sig inom ramen för de frågor som rådslagstiftningen behandlar. EG-domstolen har dessutom förklarat att begreppet genomföra inte kan omfatta uppgiften att anta regler som är ”grundläggande för ämnet i fråga” då dessa måste förbehållas rådet. Hur tydligt detta än verkar är det i praktiken ganska svårt att säga var gränsen går mellan kommissionens uppgift och rådets. Detta är ingen slump. I ett antal uttalanden har rådet förklarat att man vill förbehålla sig rätten att på grundval av politiska överväganden sätta gränsen olika från fall till fall.

I syfte att uppnå en viss klarhet om kommissionslagstiftningens innehåll ska en kompletterande undersökning göras av förordningar och direktiv antagna 1998. Målsättningen med denna är att bestämma i vilken utsträckning olika samarbetsområden omfattas och redogöra för vissa generella iakttagelser. En mer detaljerad beskrivning av innehållet i två konkreta fall kommer att lämnas längre fram. För att kunna bestämma vilket samarbetsområde som omfattas har utgångspunkten tagits i den så kallade rättsliga grund som anges i inledningen till varje förordning och direktiv. Denna hänvisar till ett specifikt stadgande i EG-fördraget, vilket i sin tur hänvisar till ett samarbetsområde. Vad beträffar just förordningar och direktiv antagna av kommission har dessa, i enlighet med regeln om ansvarsfördelning, sin rättsliga grund i förordningar och direktiv antagna av rådet. För att kunna bestämma vilket samarbetsområde som omfattas är det därför nödvändigt att ta två steg: först spåra den bakomliggande rådslagstiftningen och sedan identifiera det stadgande i EG-fördraget som denna hänvisar till.

En mängd iakttagelser är möjliga. Av särskilt intresse i det aktuella sammanhanget är att den lagstiftning som antagits av kommissionen omfattar samma samarbetsområden i nästan samma utsträckning. Detta bekräftar att regeln om ansvarsfördelning respekteras och att rådet systematiskt ger kommissionen i uppgift att anta kompletterande lagstiftning. Mer påtagliga skillnader hänför sig istället till lagstiftningstyp. Trots att EG-fördraget oftast lämnar valet öppet är det tydligt att förordningar föredras inom vissa samarbetsområden och direktiv inom andra. Anledningen till detta bör sökas i de formella

Diagram 4

RÅDSFÖRORDNINGAR 1998 (231)

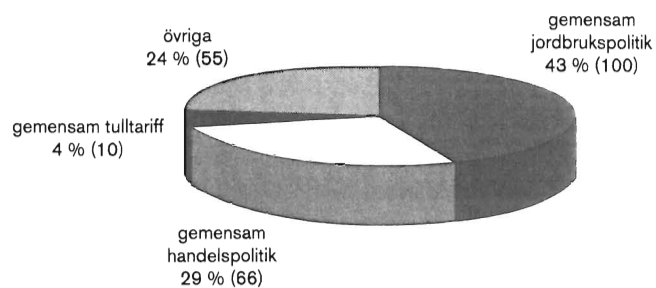


Diagram 5

KOMMISSIONSFÖRORDNINGAR 1998 (773)

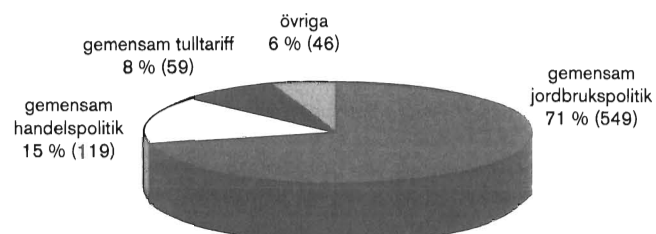


Diagram 6

RÅDSDIREKTIV 1998 (57)

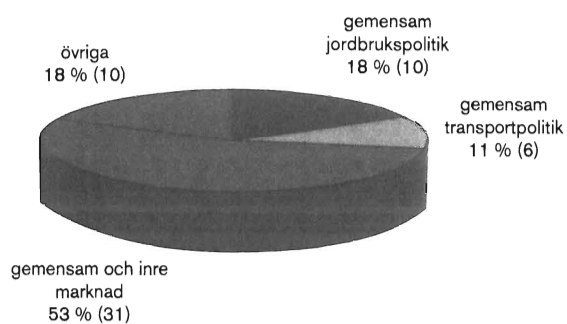
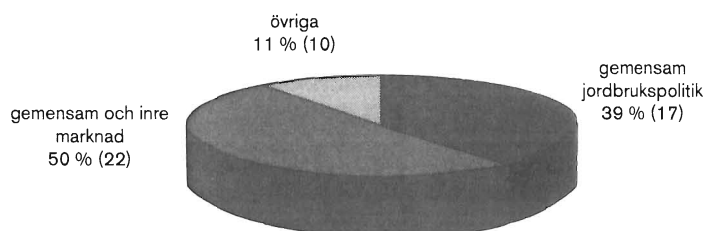


Diagram 7

KOMMISSIONSDIREKTIV 1998 (44)



egenskaperna. Det är troligt att direktiv, vilka ger medlemsstaterna möjlighet att själva bestämma hur det eftersträvade resultatet ska uppnås, föredras i områden som regeringarna uppfattar som politiskt känsligare. Även om det inte specificerats i diagrammen ska det påpekas att rådet antog 50 procent av direktiven (28) men inte någon av förordningarna i enlighet med det så kallade medbeslutandeförfarandet – det enda förfarande som ger Europaparlamentet ett reellt inflytande.

Inte förvånande är det område som ger upphov till mest lagstiftning den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom finner man ofta en koppling till den gemensamma jordbrukspolitiken i lagstiftning som formellt hänförs till andra samarbetsområden. Så till exempel är det inte ovanligt att lagstiftning som hänförs till den gemensamma tulltariffen avser importkvota för tomater eller att lagstiftning som hänförs till den gemensamma handelspolitiken avser arrangemang för handel med bananer. Kanske ännu mer anmärkningsvärt är det att lagstiftning som formellt hänförs till den gemensamma jordbrukspolitiken ofta har en koppling till andra områden, som till exempel miljö, konsumentskydd eller den inre marknaden. Enligt EG-domstolen ska valet av rättslig grund alltid göras på grundval av objektiva överväganden. Detta är dock svårt och ibland även omöjligt att kontrollera. Man kan därför misstänka att det ofta är rent processuella aspekter som styr valet av rättslig grund. En anledning till varför rådet i så fall väljer en rättslig grund i den gemensamma jordbrukspolitiken hellre än en som hänförs till den inre marknaden är att man på detta sätt kan undvika en omfattande inblandning från Europaparlamentet: istället för medbeslutande får det endast rätt att avge ett icke-bindande yttrande.

Vad sedan beträffar generella iakttagelser ska det först av allt konstateras att flera av de förordningar och direktiv som antagits av kommissionen be-

handlar frågor som utan tvekan är av stor principiell betydelse. Ett exempel, vilket kommer att diskuteras ytterligare längre fram, är kommissionen förordning 494/98/EG om närmare föreskrifter för tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur. Här införs regler vilka bemyndigar avsevärda ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden och som kan jämföras med strafflagstiftning. Mest typiskt har dock de förordningar och direktiv som antagits av kommissionen ett tekniskt innehåll och är avsedda för rutinmässig tillämpning. Ett exempel på detta finner man i förordningar som styr nationella myndigheters försäljning av jordbrukslager, till exempel de så kallade köttbergen. Ett annat finner man i direktiv vilka är avsedda att fortlöpande anpassa rådsdirektiv till vetenskaplig utveckling.

Det faktum att de flesta förordningar och direktiv som antagits av kommissionen har ett tekniskt innehåll och är avsedda för rutinmässig tillämpning innebär definitivt inte att de kan avfärdas som oviktiga. Även om inte något försök ska göras att behandla frågan på ett systematiskt sätt är det på sin plats att påpeka att de förordningar och direktiv som antagits av rådet inte sällan är relativt kortfattade och uppbyggda runt den klausul i vilken ansvaret för kompletterande lagstiftning överläts till kommissionen. Ett exempel på detta finner man i rådets direktiv 70/373/EEG om införande av gemenskapsmetoder för provtagning och analys vid den officiella foderkontrollen. Tvärt emot vad dess titel antyder säger detta inte så mycket om metoderna för provtagning och analys. Istället överläts uppgiften att upprätta och anpassa dessa till kommissionen. På grundval av denna befogenhet har kommissionen regelbundet antagit den lagstiftning som krävs för att ge rådets direktiv 70/373/EEG en konkret innebörd. Exempel från 1998 är kommissionens direktiv 98/88/EG om riktlinjer för identifiering och bedömning i mikroskop av beståndsdelar av animaliskt ursprung i foder för den officiella foderkontrollen och kommissionens direktiv 98/64/EG om fastställandet av metoder för analys av aminosyror, råoljor och råfetter och olakindox i djurfoder.

Ett villkorligt överlåtande av ansvar

Det har konstaterats att den grundläggande regeln om ansvarsfördelning innebär att rådet inte bara förväntas utan till och med förpliktas att överlåta en avsevärd del av sitt ansvar för antagande av lagstiftning till kommissionen. Tanken är att detta ska göra det lättare för rådet att koncentrera sina ansträng-

ningar. För att förstå vad regeln egentligen betyder måste man dock vara medveten om att artikel 202 innehåller en förklaring att rådet får uppställa ”närmare villkor” för det sätt på vilket kommissionen ska hantera sitt ansvar. Detta utgör den formella grunden för att systematiskt kräva av kommissionen att den endast antar lagstiftning som godkänts av kommittéer bestående av representanter för den nationella förvaltningen.

Det uttryck som vanligtvis används när man talar om förhållandet mellan kommissionen och dessa kommittéer är på engelska *comitology*, på franska *comitologie*, på tyska *komitologie* och på danska *komitologi*. Tyvärr är det oklart vad detta ursprungligen syftar på. En förklaring står att finna i en brittisk parodi från 1958 om byråkratins irrgångar: *Parkinson's Law*. Här talas om ”the science of comitology” som studiet av myndighetskommittéer och det sätt på vilket de fungerar. En annan förklaring, den som accepterats i Europaparlamentets korridorer, är att det inspirerats av det franska uttrycket ”kremlilogie”. Detta syftar på Kreml, den ryska regeringsbyggnaden, och användes ofta på 70-talet för att beteckna en myndighetsapparat där allt arbete är politiskt övervakat.

Av någon anledning har en försvenskad form av uttrycket – kommittologi – inte fått full genomslagskraft och flera personer har uttryckt sin irritation när det undantagsvis använts. Så till exempel förklarade Riksdagens talman, Birgitta Dahl, nyligen att uttrycket var högst olämpligt då det inte kunde förstås av ”vanliga” människor. Till följd av detta har ett antal alternativ laborerats med. Ett av dessa kan man finna i ett rättsfall från EG-domstolen. Trots att originalet, den engelska texten, hänvisar till de ifrågavarande kommittéerna som ”the comitology committees” inför den svenska texten det kufiska uttrycket ”kommittéerna för så kallat kommittéförfarande”. Ett annat alternativ, det som har slagit rot hos svenska departement och förvaltningsmyndigheter, är ”systemet med verkställighetskommittéer”. Detta syftar egentligen på artikel 202 och ordet genomförande men har på grund av dålig översättning blivit utbytt mot ordet verkställighet. Inte bara vanliga människor har svårt att förstå. Ett sista alternativ, korrekt men kanske inte så catchy, är ”kommittéer som skall biträda kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter”. I det följande kommer uttrycket kommittologi att användas.

Tanken att kommissionen ska anta lagstiftning i samarbete med kommittéer bestående av representanter för den nationella förvaltningen fanns med redan då EG-fördraget undertecknades 1957 och formaliserades första gången 1961 inom området för den gemensamma handelspolitiken. Redan ett år senare blev det den ”balanserade lösning” på vilken den gemensamma jordbruks-

politiken byggdes upp och 1968 förklarades det vara en ”principiell lösning” för att uppnå fri rörlighet för varor. Efter de förändringar som infördes 1986 är tanken att kommissionen ska anta lagstiftning i samarbete med kommittéer grundläggande för samtliga samarbetsområden. Detta bekräftas i undersökningen av lagstiftningens innehåll. Endast 5 av totalt 817 förordningar och direktiv antagna av kommissionen 1998 kom till utan att kommissionen varit förpliktad att samarbeta med kommittologikommittéer (i dessa 5 fall föreskrevs alternativa former för samråd med nationella representanter).

Under åren innan 1986 la rådet ned mycket tid på diskussioner om de förfaranden som skulle styra kommissionens samarbete med kommittéer. Medan vissa regeringar förespråkade liberala förfaranden insisterade andra på förfaranden som inte lämnade kommissionen något som helst utrymme för egna bedömningar. Den oenighet som rådde blev med tiden ett allvarligt problem. För att lösa detta kom den regeringskonferens som ledde till Enhetsakten överens om att rådet fortsättningsvis endast skulle få välja mellan ett fåtal förutbestämda förfaranden. Detta realiserades i en tvåstegsoperation. Först berikades den nya regeln om ansvarsfördelning med ett förtydligande att de villkor som rådet ställer upp måste följa ”principer och regler” som fastställdes i förväg. När Enhetsakten väl trätt ikraft antog rådet sedan beslut 87/373/EEG om förfaranden för utövningen av den genomförandebefogenhet som är tilldelad kommissionen. Detta ersattes nyligen av rådets beslut 99/468/EG.

Gemensamt för de förutbestämda förfarandena – enligt det nya såväl som det gamla beslutet – är att kommissionen måste förklara sina avsikter, de åtgärder man planerar att lagstifta om, för en kommitté bestående av representanter för den nationella förvaltningen. Inom en bestämd tidsperiod förväntas denna sedan avge ett yttrande. Trots att kommittén formellt anses vara en del av kommissionen utses dess ledamöter, vanligtvis två från varje medlemsstat, av respektive regering. Endast kommitténs ordförande utses av kommissionen. Anmärkningsvärt nog saknar han eller hon rösträtt. Den avgörande skillnaden mellan de förutbestämda förfarandena ligger i omfattningen av det krav som ställs på att kommissionen ska rätta sig efter kommitténs yttrande. Enligt det första, liberala förfarandet – det rådgivande förfarandet – är kommissionen endast förpliktad att ”beakta” ett yttrande men är inte tvungen att följa det. Enligt de övriga två, restriktiva förfarandena – det föreskrivande förfarandet och förvaltningsförfarandet – kan kommitténs yttrande tvinga kommissionen att överlämna ärendet till rådet. Den avgörande skillnaden är att kommittén, enligt förvaltningsförfarandet, ska anta lagstiftning oavsett innehållet i kommitténs yttrande. Om detta yttrande är negativt initieras dock ett överklagade

till rådet som har möjlighet att upphäva kommissionens lagstiftning och ersätta den med egen. Enligt det föreskrivande förfarandet krävs att kommittén i förväg godkännt kommissionens lagstiftning i ett positivt yttrande.

I en nyligen publicerad förteckning anges det totala antalet kommittologi-kommittéer till 243. Flertalet av dessa är dock inte sysselsatta med lagstiftningsärenden utan med individuella beslut. Undersökningen av förordningar och direktiv antagna 1998 visar att 63 kommittéer var involverade. Endast 5 av dessa följde det rådgivande förfarandet: 28 kommittéer följde förvaltningsförfarandet och 30 det föreskrivande förfarandet. Vad beträffar kommittéernas spridning över de olika samarbetsområdena var 3 av de 5 kommittéer vilka följde det rådgivande förfarandet involverade i antagande av lagstiftning som hänfördes till den gemensamma handelspolitiken och den gemensamma tulltariffen och 2 i antagandet av lagstiftning som hänfördes till konkurrensfrågor. Endast 4 av de 28 kommittéer vilka följde förvaltningsförfarandet var inte involverade i antagande av lagstiftning som hänfördes till den gemensamma jordbrukspolitiken. Av de 30 kommittéer vilka följde det föreskrivande förfarandet var 7 involverade i antagandet av lagstiftning som hänfördes till den gemensamma jordbrukspolitiken: 10 var involverade i antagandet av lagstiftning som hänfördes till den gemensamma eller inre marknaden och 5 i antagandet av lagstiftning som hänfördes till miljö.

Då användandet av kommittéer ger rådet och därmed regeringarna en möjlighet att ingripa mot kommissionen förutsätts det ofta ge upphov till en intressekonflikt. I grund och botten är det just risken för att kommissionen ska agera mot en eller flera regeringars intresse som motiverar kravet på att det ska finnas ett antal olika förfaranden att välja mellan. Ju känsligare ett visst område är, politiskt sett, desto starkare kravet att ett restriktivt förfarande ska användas. Detta framstår klart och tydligt i det svenska regeringskansliets riktlinjer för handläggningen av EU-frågor. Här förklaras att valet av det förfarande man ska förespråka bör baseras på en analys av ”kommissionens kapacitet och möjlighet att använda de resurser som är ämnade för ett speciellt ändamål på ett sätt som gagnar svenska intressen.”

I ljuset av en förmodad eller befarad intressekonflikt framstår det som förvånansvärt att det i realiteten är mycket ovanligt att en kommittés yttrande inte är positivt – oavsett vilket förfarande som följs. Enligt statistik för perioden 1993–1998 var kommissionen endast tvungen att överlämna 32 av 3 000 ärenden som hanterades enligt det föreskrivande förfarandet till rådet. Uppgifterna rörande förvaltningsförfarandet är i stort sett identiska. Ett exempel kan hämtas från den så kallade Förvaltningskommittén för Jordbruksstruktur

och Landsbygdsutveckling. I samtliga 141 ärenden denna behandlade 1998 gavs ett positivt yttrande. Den slutsats detta leder till är anmärkningsvärd: förhållandet mellan kommissionen och de kommittéer vilka är satta att bevaka den präglas definitivt inte av en intressekonflikt. Tvärtom är kommissionen och de nationella representanterna i stort sett alltid överens om vad lagstiftningen ska innehålla.

För att finna en förklaring till detta mysterium är det otillräckligt att studera de formella förutsättningarna. Framförallt krävs ytterligare information om det praktiska arbetet. Av denna anledning har två specifika fallstudier tagits fram ur materialet från 1998. Den första har sin ram i en förordning antagen av kommissionen efter att en kommitté avgett ett positivt yttrande och faller inom området för den gemensamma jordbrukspolitiken. Trots detta har den tydliga beröringspunkter med bland annat konsumentskydd och fri rörlighet för varor. Den andra fallstudien har sin ram i en förordning antagen av rådet efter att en kommitté inte avgett ett positivt yttrande över den förordning kommissionen förutsåg. Det område som omfattas här är den gemensamma/inre marknaden. Efter en förklaring av innehållet i de respektive förordningarna ska en kort redogörelse lämnas för de uppgifter som kommit fram i intervjuer med de svenska representanter som var involverade.

Fokus på två konkreta fall

Den första fallstudien tar sin utgångspunkt i rådets förordning 820/97/EG om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur och om märkning av nötkött. Enligt målsättningsstadgandet i förordningens ingress antogs den med det övergripande syftet att återupprätta balansen på nötköttsmarknaden efter den inledande krisen med den så kallade galna kosjukan. Något förtydligat innebär detta att man ansåg att mängden nationella regler om konsumentskydd, här rörande insyn i villkoren för produktion och saluföring, begränsade den fria rörligheten för varor och därför skulle ersättas av gemensamma. Ett ytterligare syfte var att effektivisera förvaltningen av unionens program för ekonomiskt stöd till drabbade jordbrukare eller, som de kallas i förordningen, djurhållare.

Av störst betydelse i det nuvarande sammanhanget är några av förordningens bestämmelser vilka föreskriver att en viss myndighet i varje medlemsstat ska upprätta en databas med information som gör det möjligt att spåra all nötkreaturs identitet och förflyttningar. Denna information ska sedan vara till-

gänglig för kommissionen och myndigheter i övriga medlemsstater men även för andra intressenter, till exempel konsumentorganisationer. För att databaserna ska kunna upprättas och hållas efter kräver förordningen att alla djurhållare för ett register över sina djur. Detta ska ge den nationella myndigheten information om ursprung, identifiering och om destination för de djur en viss djurhållare har ägt eller hållit, transporterat, sålt eller slaktat. För att förflyttningar ska kunna följas kräver förordningen dessutom att alla djurhållare identifierar sina djur genom öronmärkning med en speciell plastbricka.

I linje med regeln om ansvarsfördelning innehåller förordning 820/97/EG en särskild klausul i vilken rådet ger kommissionen befogenhet att anta de föreskrifter som krävs för dess genomförande. Ett av flera uppräknade exempel på vad detta kan innebära är föreskrifter som omfattar tillämpningen av administrativa påföljder. Inte oväntat ställs dessutom villkoret upp att kommissionen måste samarbeta med den så kallade Kommittén för Europeiska Utvecklings- och Garantifonden för Jordbruket. Det förfarande som fastställs är förvaltningsförfarandet. På grundval av denna klausul antog kommissionen flera förordningar 1998. En av dessa var förordning 494/98/EG om närmare föreskrifter för tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.

I ingressen till kommissionens förordning 494/98/EG adresseras, först och främst, de nationella myndigheternas behov av administrativa påföljder som de kan tillämpa ”när villkoren för identifiering och registrering av nötkreatur inte uppfylls och detta leder till att gemenskapens veterinärlagstiftning sannolikt överträds, vilket kan innebära ett hot mot människors och djurs hälsa.” Parallellt till detta bekräftas att de administrativa påföljderna också är nödvändiga för att EU:s program för ekonomiskt stöd ska kunna skötas korrekt. Det egentliga innehållet är kortfattat. Något förenklat föreskrivs en huvudregel enligt vilken en djurhållare som inte följer bestämmelserna i rådets förordning 820/97/EG ska kunna utsättas för ett slags handelsblockad. Denna huvudregel kompletteras sedan med en specialregel att ett djur, i allvarliga fall, ”omedelbart skall destrueras ... utan ersättning från den behöriga myndigheten.”

Den andra fallstudien tar sin utgångspunkt i rådets direktiv 79/112/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel. Denna antogs redan 1978 med det huvudsakliga syftet att skydda konsumenter. Även i detta fall betonar dock ingressen behovet av att komma till rätta med en situation där skillnader i de nationella reglerna om märkning av livsmedel hämmar den fria rörligheten av varor och leder till ojämlika konkurrensvillkor. Konkret innebär direktivet ett åläggande

för varje regering att se till att ett förbud införs mot vilseledande märkning av livsmedel. Det innehåller dessutom vissa föreskrifter om hur märkningen i fråga ska se ut.

Vad beträffar kommissionens befogenhet att anta föreskrifter för genomförande av rådets direktiv 79/112/EG regleras denna inte i en generell bestämmelse utan i flera. Av intresse i det nuvarande sammanhanget är en bestämmelse där det utan någon uttrycklig hänvisning till kommissionen förutsätts att kompletterande märkningsregler ska kunna antas för speciella typer av livsmedel. På grundval av denna förberedde kommissionen 1997 ett förslag till en förordning med märkningsregler för livsmedel som har framställts från genetiskt modifierade sojabönor och majs. Precis som i fallet om administrativa påföljder kunde dock kommissionen endast anta denna om en kommittologiskommitté, den så kallade Ständiga Livsmedelskommittén, först gett ett positivt yttrande. Detta villkor återfinns i en annan bestämmelse än den som reglerar kommissionens befogenhet.

Som redan noterats var detta ett av de mycket få fall i vilka kommittén inte gav ett positivt yttrande. I enlighet med det fastställda förfarandet, det föreskrivande förfarandet, var kommissionen därför tvungen att lämna sitt förslag till rådet. Efter att man enhälligt kommit överens om ett antal ändringar kunde rådet sedan anta förordning 1139/98/EG om obligatoriska uppgifter vid märkning av vissa livsmedel som framställs från genetiskt modifierade organismer. Ändringarna innebar att krav om märkning infördes som var mindre långtgående än det som förutsetts i kommissionens förslag. I ingressen till rådets förordning 1139/98/EG betonas framförallt risken att skillnader i de olika medlemsstaternas krav på märkning av livsmedel och livsmedelsingredienser som har framställts från genetiskt modifierade sojabönor och majs riskerar försvåra den fria rörligheten av varor. Samtidigt som det framhålls att de detaljerade och enhetliga märkningsregler man till slut enats om är nödvändiga för att förse konsumenter med den information de behöver markeras att man inte velat göra dessa onödigt betungande.

Ett nära samarbete med den nationella förvaltningen

Trots att de två förordningar som just beskrivits hänför sig till skilda situationer pekar många av de uppgifter som kom fram i intervjuerna på en likartad erfarenhet avseende det praktiska arbetet. Med denna som bas är det möjligt att

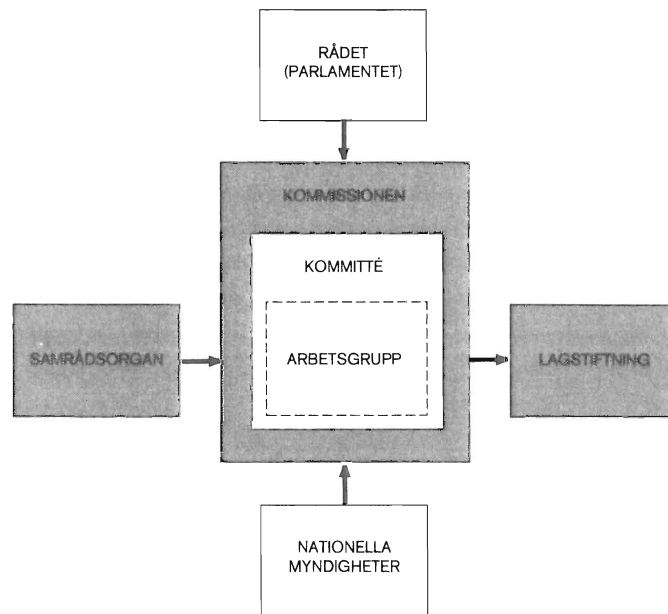
göra en schematisk beskrivning av det sätt på vilket kommissionens samarbete med kommittéer fungerar. Även om beskrivningen är begränsad till kommissionens samarbete med två specifika kommittéer, hävdas att den i princip har generell giltighet. Detta har bekräftats av ett antal företrädare för såväl svensk som europeisk förvaltning med erfarenhet från vitt skilda samarbetsområden. I den mån avvikelser förekommer tycks dessa endast vara för-
enklingar som syftar till att säkerställa en snabbare behandling av rutinärenden, till exempel antagandet av de förordningar som styr nationella myndigheters försäljning av jordbrukslager.

Redan i ett inledande skede, långt tidigare än man är formellt förpliktad, diskuterar kommissionen behovet av lagstiftning med respektive kommitté. Om det finns tillräckligt stöd för att gå vidare ges en så kallade arbetsgrupp i uppgift att utarbeta ett mer konkret innehåll för den lagstiftning som är aktuell. Detta rörde sig i den första fallstudien om Arbetsgruppen för Veterinära Kontroller och i den andra fallstudien om Arbetsgruppen för Nya Livsmedel. Precis som en kommitté anses en arbetsgrupp vara en del av kommissionen trots att denna endast utser dess ordförande. De övriga medlemmarna, experterna, utses av regeringarna och förväntas ta tillvara deras intressen. Även detta bekräftas i det svenska regeringskansliets riktlinjer. Här förklaras att en person som "deltar som expert i en arbetsgrupp som är knuten till kommissionen" ska ha en i förväg fastställd instruktion eller, alternativt, att de "frågor som kommer upp i arbetsgrupperna bereds med regeringen eller en dialog hålls mellan expert och berörda departement."

En omständighet av största betydelse är att de experter en arbetsgrupp består av inte utses *ad personam* – i personlig kapacitet – utan som utbytbara sändebud. Detta innebär bland annat att en arbetsgrupps sammansättning kan variera beroende på vilken typ av ärende som behandlas. Det är inte expertens personliga kunskap som är avgörande utan den assistans arbetsgruppen kan räkna med att få från det regeringsdepartement eller den förvaltningsmyndighet han eller hon är anställd av. På grundval av den information som arbetsgruppen får in och ackumulerar genom sina medlemmar formuleras ett utkast till lagstiftning. Arbetsgruppen arbetar sedan med detta till dess att det kan förväntas godkännas av kommittologikommittén. Först när arbetsgruppen har fått fram en text vilken har förutsättningar att gå igenom tillställs den kommittén för att denna ska lämna sitt yttrande. I den mån man bör tala om kommissionens förutsättningar för att utöva ett självständigt ansvar bygger dessa på möjligheten att utforma det ursprungliga förslaget och sedan, som ordförande, sammanfatta diskussioner och slutsatser.

Efter att texten lämnats över låter man en viss tid passera innan kommittén sammankallas för att avge yttrande (i de situationer som fallstudierna bygger på var perioden ungefär en månad). Denna tid använder kommittémedlemmarna till att kontrollera med sina kollegor i arbetsgruppen att den text man ska ta ställning till inte innehåller några överraskningar. Då arbetsgruppen gjort en ingående behandling är det osannolikt att några kontroversiella frågor finns kvar när kommittémedlemmarna möts för att avge yttrande. I regel kan man därför enas om ett positivt yttrande utan att behöva använda möjligheten till formell omröstning. Om oförutsedda problem uppstår tillbakavisas texten till arbetsgruppen för ytterligare diskussion. Endast i yttersta nödfall finns det anledning för kommittén att slå till bromsen och se till att ärendet lyfts upp för avgörande på högsta politiska nivå, det vill säga rådet.

Trots att det bara bekräftades i det andra fallet kan det noteras att kommissionen ibland, parallellt till arbetsgruppens behandling, inhämtar synpunkter från egna samrådsorgan. Här var dessa den Vetenskapliga Kommittén för Livsmedel och Konsumentkommittén. Liknande organ återfinns i de flesta samarbetsområden. Till skillnad mot kommittologikommittéerna och arbetsgrupperna är dessa upprättade av kommissionen själv och det är kommissionen som utser alla medlemmar. Den Vetenskapliga Kommittén består av experter vilka har till uppgift att uttala sig om aktuella substansers riskvärde och Konsumentkommittén av företrädare för utvalda intresseorganisationer. Med tanke på att kommittologikommittéerna baserar sitt ställningstagande på uppgifter från den nationella förvaltningen måste man dra slutsatsen att kommissionens samrådsorgan befinner sig utanför den egentliga beslutsstrukturen. Även om kommissionen upplyser om den information man fått in från sina samrådsorgan, vilket inte alltid är fallet, är det upp till de nationella delegationerna att avgöra vilken betydelse denna ska tillmätas.



Figur 1: Schematiskt beskrivning

En alternativ form av samarbete

Den övergripande slutsatsen av resonemanget ovan är att uppgiften att anta lagstiftning i ökande omfattning övergått från rådet till kommissionen i nära samarbete med den nationella förvaltningen. Två sammanhängande förklaringar framstår som särskilt viktiga. I samma takt som EU utvidgats till att omfatta fler medlemsstater har det blivit svårare för rådet att komma överens om tillräckligt tydlig lagstiftning. Inte sällan har utdragna förhandlingar lett till urvattnade kompromisslösningar där viktiga frågor lämnats därhän. Ett resultat av detta har varit en långtifrån enhetlig tillämpning. Då konkreta problem uppstått har dessa i bästa fall klarats ut genom utdragna och kostsamma rättsprocesser. Något förenklat skulle man kunna säga att domstolar getts uppgiften att lösa de frågor som rådet inte själv klarat av. På ett liknande

sätt har även Europaparlamentets ökade inflytande varit en anledning för rådet att undvika att vissa problem behandlas i lagstiftning. Det råder ingen tvivel om att rådet ofta antar lagstiftning där viktiga frågor lämnas utan svar hellre än att acceptera Europaparlamentets krav.

I detta sammanhang innebär en överlåtelse av ansvar för antagande av kompletterande lagstiftning till kommissionen en andra chans. Ju vidare befogethet kommissionen ges desto bättre är förutsättningarna för att de problem som uppstår, på ett relativt snabbt och smidigt sätt, ska kunna ges en tydlig reglering. Kravet att kommissionen samarbetar med kommittéer vars medlemmar utses och instrueras av respektive regering säkerställer att rådet alltid har sista ordet. I motsats till rådet har Europaparlamentet, vilket saknar representation i såväl kommittéer som arbetsgrupper, ingen möjlighet att utöva något avgörande inflytande över den resulterande lagstiftningen. Inte förvånande har Europaparlamentet därför visat sig kallsinnigt till argumentet att en ökad överlåtelse av lagstiftningsansvar till kommission borgar för effektivitet och istället hävdar att den pågående utvecklingen är ett allvarligt hot mot det demokratiska inslaget i EU:s beslutsprocess.

En ytterligare förklaring till varför ansvaret för antagande av lagstiftning i ökande omfattning övergått till kommissionen är att detta inte bara främjar effektivitet på tillkomstplanet, då reglerna skrivs, utan även effektivitet på tillämpningsplanet, när de ska läggas till grund för konkret agerande. I jämförelse med en typ av samarbete där man skiljer tydligt mellan de som skriver reglerna och de som sedan ska använda sig av dem erbjuder den lagstiftning som kommissionen antar ett alternativ. Detta bygger på de möjligheter som kommittéer och arbetsgrupper ger representanter för den nationella förvaltningen att på ett tidigt stadium diskutera problem och se till att de aldrig uppstår. Då de personer som har ansvaret för lagstiftningens tillämpning är involverade i dess utformning är det dessutom sannolikt att den inte bara anpassas på ett lämpligt sätt utan även uppfattas som mer legitim. Detta innebär att dessa personer blir mer benägna att se till att reglerna respekteras.

Trots fördelarna medför utvecklingen mot ökat användande av kommissionslagstiftning även ett antal problem. Så till exempel måste man liksom Europaparlamentet fråga sig vilka de demokratiska följderna är. Ju större möjligheterna är att reglera de frågor som EU-samarbetet omfattar i kommissionslagstiftning desto mindre påträngande blir kravet att den lagstiftning som antas av rådet är tydlig, fullständig och regelbundet uppdaterad. Detta innebär bland annat att regeringar som vill se grundläggande förändringar inom ett visst område men även Europaparlamentet inte bereds tillfälle att utöva det infly-

tande som lagstiftningsprocessen är tänkt att ge. Det blir dessutom viktigare att de förfaranden som följs motsvarar demokratiska förväntningar, framförallt beträffande de överväganden som är avgörande och förutsättningarna för ansvarsutkrävande. För närvarande är situationen något paradoxal. Medan kommissionen, vilken bär det formella ansvaret, inte är politiskt representativ, är kommittéerna och arbetsgrupperna, vilka kan sägas vara politiska representativa, inte formellt ansvariga.

Även nationellt, inom en medlemsstat, uppstår vissa problem. På samma sätt som annan EU-lagstiftning har lagstiftning antagen av kommissionen företrädesrätt framför nationell lagstiftning. I princip medför en ökad användning av lagstiftning antagen av kommissionen därför en maktförskjutning: genom sitt deltagande i lagstiftningens utformande och tillkomst stärker den nationella förvaltningen, i första hand förvaltningsmyndigheterna, sin ställning i förhållande till den nationella lagstiftaren, framförallt parlamentet. Ett exempel kan hämtas från den första fallstudien och det efterföljande beslutet av det svenska Jordbruksverket att med återopande av kommissionens förordning 494/98/EG avliva sex nötkreatur som saknade föreskriven märkning. Utan att uppmärksamma att den enhet hos Jordbruksverket som hanterat ärendet varit engagerad i såväl kommittologikommitté som arbetsgrupp eller reflektera över Regeringsformens krav att ”föreskrifter som avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden endast får meddelas genom lag” nöjde sig Länsrätten vid ett överklagande med att konstatera att beslutet var korrekt då det grundade sig på EU-lagstiftning.

En förutsättning för effektivitet och handlingskraft?

Ett av de viktigaste krav som kan ställas på unionens institutioner är att de kan garantera effektivitet och handlingskraft. Vare sig det handlar om frågor rörande miljö- och konsumentskydd eller globaliserad handel uppstår dagligen problem som måste lösas. Tyvärr har rådet ofta haft svårt att leva upp till detta krav. Detta har inte underlättats av att antalet representerade regeringar blivit fler och fler. Ett sätt att försöka komma till rätta med detta har varit att utvidga rådets möjlighet att använda majoritetsbeslut och därmed förhindra ett fåtal regeringar från att blockera en åtgärd som resten är överens om. Ett annat sätt har varit att överlåta ansvar för antagande av lagstiftning till kom-

missionen. Det är inte lätt att bedöma i vilken utsträckning rådet utnyttjar sin möjlighet att använda majoritetsbeslut och i så fall om erfarenheten är positiv. Detta är en fråga som faller utanför ramen för den föreliggande framställningen och ska därför lämnas därhän. Däremot, vad beträffar kommissionens ansvar för antagande av lagstiftning, hävdas att åtminstone regeringarna dragit slutsatsen att detta verkligen leder till större effektivitet och handlingskraft.

Under den tid som gått sedan man senast försökte förbättra de fördrag på vilka EU vilar har kravet på effektivitet och handlingskraft vuxit. En anledning till detta är den förestående utvidgningen av antalet medlemsstater och därmed regeringar representerade i rådet. I syfte att finna en lösning som är hållbar i längden, vilken tillgodoser grundläggande förväntningar på demokrati och legitimitet, har företrädare för såväl unionens institutioner som regeringarna förklarat att det är nödvändigt med en ”konstitutionell” reform. Många hoppas att denna ska kunna beslutas i den regeringskonferens som planerats till 2004. För att inleda de närmaste årens förberedelsearbete presenterade kommissionen nyligen en så kallad vitbok om nya styrelseformer. Även om denna inte på något sätt är bindande och kommer att kompletteras med ett antal olika utredningar är den av mycket stor betydelse. Kommissionen är den av unionens institutioner som är bäst lämpad för att formulera de kompromisslösa och tankeväckande förslag som krävs för en konstruktiv diskussion.

Mot bakgrund av behovet att finna en hållbar lösning på problem avseende effektivitet och handlingskraft är kommissionens vitbok tyvärr en besvikelser. Den främsta anledningen till detta är att flera av de frågor som måste omfattas av en konstitutionell reform inte berörs. Det mest centrala förslag som presenteras är att rådet ska begränsa sitt ansvar för antagande av lagstiftning till att endast omfatta de ”grundläggande elementen” och överlåta ett långtgående ansvar för antagande av kompletterande lagstiftning till kommissionen. Undersökningen ovan har visat att detta förslag är långt ifrån nytt. Istället återspeglar det en utveckling som pågått under lång tid. Det finns dock en viktig skillnad. För närvarande är kommissionens ansvar begränsat av ett krav på samarbete med den nationella förvaltningen. Detta krav vill kommissionen ta bort. I utbyte lovar kommissionen ett flitigt användande av egna samrådsorgan där experter och intressegrupper oberoende av den nationella förvaltningen får möjlighet att förklara sina synpunkter. Enligt kommissionen ska detta inte bara leda till större effektivitet och handlingskraft utan även förbättra förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Till skillnad mot den rådande situationen, där kommissionen får stå som ansvarig för lagstiftning

vars innehåll avgörs av den nationella förvaltningen, ska kommissionen stå som ansvarig för lagstiftning vars innehåll den avgör själv. Förtjänsten är att det då blir tydligare vem som gör fel.

Vad beträffar de rådande oklarheterna avseende ansvarsutkrävande har kommissionen onekligen en poäng. Exemplet med det svenska Jordbruksverkets beslut att avliva sex nötkreatur visar med full tydlighet att det för närvarande är alldeles för lätt för den nationella förvaltningen att hänvisa all kritik till Bryssel. Frågan är dock om den lösning kommissionen förespråkar verkligen leder till större effektivitet och handlingskraft? Det finns flera anledningar att ställa sig tveksam. En är att flera regeringar antagligen kommer att vara mindre benägna att lämna över ansvar för antagande av lagstiftning till kommissionen om de saknar den kontroll som kommittologikommittéerna garanterar. En annan är risken för att kommissionens nära samarbete med den nationella förvaltningen skulle bytas tillbaka till konkurrens. För närvarande bygger kommissionens ansvar på den möjlighet som kommittéer och arbetsgrupper ger den nationella förvaltningen att på ett tidigt stadium diskutera problem och se till att de aldrig uppstår. Detta borgar för effektiv tillämpning men också för ett inslag av politisk representativitet, något som kommissionen saknar.

Enligt författarens mening skulle det vara ett misstag att befria kommissionen från kravet på samarbete med den nationella förvaltningen. Detta innebär dock inte att det inte finns anledning att förbättra det sätt på vilket detta samarbete för närvarande fungerar. Tvärtom. I detta sammanhang framstår de rådande oklarheterna avseende ansvarsutkrävande som synnerligen otillfredsställande. För att komma till rätta med dessa behövs till att börja med ett klargörande av den nationella förvaltningens och i synnerhet regeringarnas roll. Enligt gällande regler är det i praktiken omöjligt för kommissionen att anta lagstiftning som inte stöds av regeringarna. Genom de representanter man utser till kommittéer och arbetsgrupper får regeringarna dessutom tillfälle att utöva ett aktivt inflytande över lagstiftningens initiering och utformning. Ett sätt att åstadkomma ett sådant klargörande är att på EU-nivå utveckla en processlagstiftning. Denna kan placeras i EG-fördraget och då få en konstitutionell karaktär eller i vanlig rådslagstiftning. Inledande steg har redan tagits i rådets beslut 99/468/EG, nyligen kompletterat med en standardmall för kommittéernas arbetsordning. Parallellt till detta måste medlemsstaterna själva, i första hand genom sina parlament, försäkra sig om och hur respektive regering tar tillvara de möjligheter till inflytande och kontroll som kommittologisystemet är tänkt att ge. Detta förutsätter att varje regering

Carl Fredrik Bergström

följer upp de frågor som behandlas i kommissionslagstiftning och är noga med att ge de nationella representanterna tydliga instruktioner om vilka mål man vill uppnå.

Källor och litteratur

För en översikt av rättsliga frågor hänvisas till Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens Grunder* (Stockholm: Norstedts juridik, 1999). Här behandlas såväl EU-institutionernas roll i lagstiftningsprocessen som de olika samarbetsområdena på ett tydligt men lättillgängligt sätt. Den som är intresserad av en mer ingående analys av utvecklingen över tid, framförallt vad beträffar förändringar i rollfördelningen eller ”maktbalansen” mellan institutionerna bör läsa Joseph Weiler, ”The Transformation of Europe”, *Yale Law Journal*, 100, 1991, 2403–2483. En något färskare diskussion, med fokus på valet av rättslig grund och dess processuella konsekvenser hittar man i H. Cullen och A.C. Worth, ”Diplomacy by Other Means: the Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States”, *Common Market Law Review*, 1999.

Det bör även uppmärksammas att majoritetsbeslutets betydelse diskuteras i tre utmärkta artiklar i *Europaperspektiv 2001* (Stockholm: Santérus förlag): Joakim Nergelius, ”Majoritetsbeslut i EUs ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga”; Christer Karlsson, ”Utökad tillämpning av majoritetsbeslut – frälsning eller undergång?” och Bengt Assarson, ”Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU”. Gemensamt för dessa är att de utgår från att majoritetsbeslutet verkligen används i alla de fall där det är möjligt. En något mer kritisk hållning i detta avseende hittar man hos Jonathan Golub, ”In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community”, *International Organisation*, 4, 1999, 733–764.

Vad gäller litteratur med fokus på kommissionslagstiftningens betydelse och kommittologi är det, tyvärr, svårt att finna uttömmande behandlingar på svenska. Av intresse är dock Carl Fredrik Bergström, ”Genomförandekommittéer: En expertstudie av svenska departements och myndigheters ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning”, *Statskontoret 2000:20 C* (kan hämtas på Internet <http://www.statskontoret.se>) och Carl Fredrik Bergström, ”Tillbaka till framtiden: Luxemburgskompromissen och kommissionens skyldighet att samarbeta med regeringarna”, Festskrift till Ulf Bernitz, *Europarättslig Tidskrift*. Utbudet på engelska är betydligt rikare. Här bör framförallt näm-

Kommittologi – nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen

nas Mads Andenaes, och Alexander Türk (red.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC* (Hague: Kluwer Law International, 2000) och Christian Joerges och Ellen Vos (red.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics* (Oxford: Hart Publishing, 1999). Båda dessa innehåller ett antal artiklar vilka diskuterar såväl allmänna som mer specifika aspekter. Vad sedan gäller det relaterade kravet på konstitutionell reform hänvisas först och främst till Christer Karlsson, *Democracy, Legitimacy and the European Union* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2001). Här behandlas de ”stora frågorna” – demokrati och legitimitet – på ett mycket klart och tydligt sätt. Den som är intresserad av en informativ och kritisk diskussion av kommissionens vitbok bör givetvis läsa Sverker Gustavssons bidrag till denna årsbok.

Ytterligare material finns på det så kallade Jean Monnet-programmets hemsida (<http://www.jeanmonnetprogram.org>): Av särskilt intresse är: ”Responses to the European Commission’s White Paper on Governance” samt Fritz W. Scharpfs, ”European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity”.

Demokrati, legitimitet eller sakpolitik?

av Sverker Gustavsson

Om politiska problem gäller – annars vore de inte politiska – att det inte är självklart hur de bör ställas. Ett aktuellt exempel är globaliseringen. Är vad vi fruktar – i den mån vi alls oroar oss – att världens stater moderniseras ojämnt och att detta medför alltför stora ekonomiska skillnader? Eller gäller vår ängslan de därmed sammanhängande kulturella spänningarna? Eller fruktar vi frånfallet av lag och ordning i ett system av ojämnt moderniserade stater? Valet mellan ekonomi, kultur och juridik som huvudsynpunkt är inte bara av teoretiskt intresse. Det bestämmer valet av praktisk handlingslinje.

Motsvarande gäller för unionsproblemet. Hur vi väljer att tolka detta anger i vilken riktning vi söker dess lösning. En första möjlighet är att se det hela som en fråga om *demokrati*. Anser vi det demokratiska underskottet – att ansvar för den provisoriskt etablerade överstaten bara kan utkrävas inom varje land för sig – vara det väsentliga? Då kan missförhållandet undanröjas genom parlamentarism eller presidentstyre som grund för överstatens maktutövning. Alternativt går det att tänka sig en åternationalisering av de befogenheter, som redan är centraliserade. Även längs den linjen går det att skapa balans mellan makt och ansvar.

En andra möjlighet är att tolka unionsproblemet som en fråga om *legitimitet*. Även denna andra huvudtolkning kan aktualisera konstitutionella förändringar. Men dessa behöver inte gå i demokratisk riktning. De kan även sikta till att stärka den provisoriskt verksamma överstatens handlingskraft och sociala förankring. Förhållandet mellan demokrati och legitimitet är med andra ord inte harmoniskt. Vad som är bra för folkstyret gagnar inte självklart den samhälleliga acceptansen. Även det omvända förhållandet är lätt att tänka sig. Om vi önskar främja unionens legitimitet, uppnås detta inte självklart på bästa sätt genom majoritetsstyre på europeisk nivå. Starka rättigheter för minoriteter kan mycket väl tänkas vara en viktig förutsättning för att praktiskt vilja godta unionens överhöghet.

Så länge unionsproblemet uteslutande ställs som en fråga om demokrati eller legitimitet, vilar det något oförlöst över debatten. Viljan till mer demokrati och bättre legitimitet stämmer i praktiken dåligt överens. Det ena tenderar att verka till nackdel för det andra. För en djupare förståelse räcker det därför inte, menar jag, att tänka sig *två* konkurrerande tolkningar. Även en tredje möjlighet behöver beaktas. Vad som är uppenbart för den praktiskt sinnade bör ges en plats också teoretiskt. Unionsfrågan gäller även vilken *sakpolitik* som bör föras. Det är tesen i denna uppsats.

Genom att erkänna demokrati, legitimitet *och* sakpolitik som konkurrerande huvudtolkningar öppnas dörren till en mer inträngande diskussion. Utifrån skilda meningar om – exempelvis – hur terrorism bäst bekämpas eller vad som är rätt avvägning mellan marknadshushållning och mänskliga rättigheter kan vi komma till olika slutsatser. Vi kan lättare och tydligare avväga för- och nackdelar med olika kombinationer av nationellt oberoende, mellanstatligt samarbete och överstatligt samgående. Hur mycket demokrati och legitimitet vi önskar blir då *också* – och helt öppet – en fråga om vad som bäst gagnar vad vi vill uppnå sakpolitiskt.

Bara en extremt inskränkt jurist eller sociolog nöjer sig med att *enbart* intressera sig för unionen som procedur eller som samhällelig acceptans. De allra flesta av oss – oavsett var vi befinner oss på en skala från höger till vänster – är *även* starkt engagerade för människovärdet och vilken sakpolitik som bäst gagnar detta. Hur mycket demokrati och legitimitet krävs med tanke på den politik vi önskar? Vilken substantiell inriktning möjliggörs inom givna ramar av demokrati och legitimitet? Så tänker den politiskt allmänintresserade. Eller – för att uttrycka saken försiktigare – så menar jag, att han eller hon *bör* resonera.

En tredelning i stället för en tudelning av motiven bakom skilda ståndpunkter gör att unionsproblemet framträder mer realistiskt. Med hjälp av tre i stället för två grundläggande synpunkter kan debatten fördjupas. Vi ser då tydligare vad som är innebörden av att hävda olika saker i fråga om demokrati och legitimitet, om vi även beaktar möjligheten av att aktörerna är sakpolitiskt engagerade.

Överfört till hur unionen är uppbyggd finns det skäl att räkna med att de tre huvudtolkningarna konkurrerar. Olika unionsorgan kan förväntas förlägga tyngdpunkten olika med hänsyn till den egna maktpositionen. Intresset för demokrati är gissningsvis mest utvecklat hos Europaparlamentet, vars ledamöter skulle tjäna på att det lades större vikt vid detta grundvärde. För kommissionen och rådet, däremot, faller det sig mer naturligt att i första hand

hävda värdet av legitimitet och att "rätt" sakpolitik kan bedrivas. Till detta kommer att rådet och kommissionen inbördes kan tänkas hysa olika uppfattningar om vilken grad av demokrati och legitimitet, som bäst gagnar den politik man önskar.

Vad är det som oroar?

Så långt för att sammanfatta och göra läsaren intresserad. Nu övergår jag till att steg för steg visa vilken skillnad det gör, om vi låter demokratin, legitimiteten eller sakpolitiken vara det centrala.

Låt oss börja med den officiella uppfattningen. Stats- och regeringscheferna band sig vid toppmötet i Nice i december 2000 för en ny traktatkonferens 2004. Som förberedelse avgav de en särskild förklaring om unionens framtid i åtta punkter. Genom den femte av dessa band sig regeringarna för att främja en diskussion av framför allt fyra frågor: (1) hur länderna skall kunna upprätta och upprätthålla en mer exakt avgränsning av befogenheter mellan sig själva och unionen; (2) huruvida den i Nice beslutade stadgan om fri- och rättigheter bör göras bindande; (3) hur fördragen kan göras lättare att förstå utan att deras innebörd därigenom ändras, samt (4) vilken roll ländernas parlament bör spela för styrningen av unionen som helhet.

Bakgrunden sades vara "behovet av att förbättra och varaktigt säkerställa unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att [därigenom] föra [frågorna] närmare medlemsstaternas medborgare".

Hur befogad stats- och regeringschefernas oro skall anses vara låter sig förvisso diskuteras. Ett bra svar kräver dels undersökningar av hur det faktiskt förhåller sig med den bristande legitimiteten dels en underbyggd uppfattning om riktmärket. Hur vi sätter normen bestämmer omfattningen av missförhållandet. Utan alla jämförelser i övrigt kan vi tänka på hur begreppet trångboddhet används i ländernas bostadspolitik. Utrymmesstandarden beror inte bara på hur rymligt folk faktiskt bor. Valet av norm avgör mätresultatet. Trångboddheten blir olika stor beroende på om vi mäter med tanke på ett halvt rum per person eller om vi anser att varje enskild medborgare bör ha eget rum.

Med tanke på att saken har tagits upp av stats- och regeringscheferna anser jag mig inte behöva dryfta förhållandet mellan norm och verklighet. Det räcker att konstatera, menar jag, att regeringarna *har* uttryckt oro för ett alltför stort avstånd mellan union och medborgare. Redan det förhållandet

att denna farhåga uttalas av stats- och regeringscheferna gör den till ett politiskt faktum.

Det intressanta är med andra ord inte så mycket att oron uttrycks som *för vad* fruktan uttalas. Är det för demokratin? Är det för legitimiteten? Eller är det – mer underförstått – för sakpolitiken? En tredelning i stället för en tudelning av motiven bakom skilda ståndpunkter är bättre, menar jag. Insatt i ett bredare sammanhang kommer unionsproblemet att framträda tydligare och mer realistiskt. Alternativet är bättre än om vi bara räknar med demokrati och legitimitet som motiv för att stats- och regeringscheferna oroar sig.

Legitimitet är inte detsamma som demokrati

Avståndet mellan union och medborgare är alltför stort, heter det i stats- och regeringschefernas förklaring. Missförhållandet tänkes kunna undanröjas – eller i varje fall minska – genom mer öppenhet och bättre demokratisk legitimitet. Vad som avses med det senare kan i förstone synas tydligt nog. Så är det emellertid knappast efter det att saken närmare har tänkts igenom. Här finns en distinktion att göra, som inte bara är av teoretiskt utan i hög grad också av praktiskt intresse.

De sammanfärade orden går att tolka på i huvudsak två olika sätt. En första möjlig tolkning är att det är en varaktigt hållbar *demokratisk* union, som vi önskar säkerställa. En andra möjlig tolkning är att det är sammanslutningens *legitimitet*, som vi på ett mer permanent sätt önskar etablera.

Skillnaden är grundläggande för all statsvetenskaplig förståelse. Att bekymra sig för bristen på demokrati är något annat än att oro sig för avsaknaden av legitimitet. Demokrati är politisk jämlikhet med rättigheter till stöd för allmän och lika rösträtt samt att valutslag kan leda till en annan styrande majoritet och därmed annan politik. Legitimitet är att vi som enskilda medborgare godvilligt godtar även sådana beslut, som går oss emot. Grunden för att godvilligt godta en procedur kan lika gärna vara, att denna *inte* är demokratisk. Därför är det missvisande – eller i varje fall bristfälligt klargörande – att tala om demokratisk legitimitet som om det vore två sidor av samma sak och ett enda begrepp.

Två exempel belyser hur fruktbart det är att inte blanda samman folkstyre med samhällelig acceptans. Det ena är den legitimitet, som dagens svenska kungahus åtnjuter. Uppgiften att vara statschef går i arv inom en bestämd familj. Det är raka motsatsen till demokrati. Monarkin har visserligen starkt

folkligt stöd i Sverige. Ändå stämmer det inte med normalt språkbruk att låta det folkliga stödet för huset Bernadotte vara liktydigt med att monarkin är demokratiskt acceptabel.

Mitt andra exempel är den legitimitet, som den nazistiska regimen förmodligen åtnjöt i Tyskland sommaren 1939. Befolkningen hade då ännu inte drabbats av krigets umbäranden. Regimen kunde tvärtom räkna sig den stegrade ekonomiska aktiviteten och sjunkande arbetslösheten till godo. Om en statsvetare i den miljön hade varit fri att företa en opinionsundersökning, hade han eller hon antagligen kommit fram till att legitimiteten var hög och kanske rentav växande. Därmed hade emellertid inget blivit sagt om hur demokratiskt landet styrdes.

När uttrycket demokratisk legitimitet används i samband med Europeiska unionen, leder det – för att sammanfatta – tankarna till två olika problem. Båda är av stort intresse. De är dock av helt olika karaktär. En sak är att få klarlagt hur samhällsligt accepterad unionen kan anses vara. Det avgörs genom att företa en opinionsundersökning. En annan sak är i vad mån unionen tillgodoser rimliga krav på fria val och att den förda politiken kan skifta till följd av valutslag. Det kan bara avgöras genom att ta reda på om det ordnas fria val och om valutslag får några följder vad gäller innehavda ämbeten och förd politik.

Invändningar

Mitt påpekande om vikten av att skilja mellan demokrati och legitimitet brukar mötas av två invändningar. Kontentan är i båda fallen en anklagelse för bristande realism.

Den första invändningen går ut på att jag förbiser *dubbelheten* i aktörernas strävanden. Säger oss inte sunda förnuftet, att regeringarna önskar såväl demokrati som legitimitet? Är det inte blott alltför uppenbart, att plus och minus i dessa båda hänseenden tar ut varandra? Förhåller sig inte de bägge begreppen i praktiken som kommunicerande kärl? Bör vi då inte söka fånga detta med hjälp av ett sammanfattande begrepp?

Egenskaperna demokrati och legitimitet hänger till viss del empiriskt samman, svarar jag. Emellertid är det inget skäl *mot* att skilja mellan de båda begreppen utan tvärtom *för* att göra detta. Just precis av det skälet, att de bägge företeelserna i någon utsträckning – oklart hur stor – beror på varandra, är det fruktbart att hålla begreppen i sär. Bara i den mån så sker går det att pröva påståenden om *hur* det ena beror på det andra. Så mycket som möjligt

av en analys bör gå ut på att pröva påståenden, som görs med hjälp av antagna begrepp. Så litet som möjligt bör bero på hur dessa avgränsas.

Dessutom skulle jag – i linje med tesen i denna uppsats – vilja omformulera invändningen till att avse förekomsten av *tredubbla* strävanden. Aktörerna tänker i praktiken inte bara på demokratin och legitimiteten, anser jag, utan också på att främja sina sakpolitiska strävanden. Detta understryker ytterligare vikten av att skilja mellan begreppen.

Den andra invändningen går ut på att jag föreställer mig det politiska livet som *rationellt*, trots att detta kanske inte i praktiken är dess mest utmärkande egenskap. Säger oss inte våra vardagliga iakttagelser, invänder min kritiker, att ansvariga politiker, i likhet med andra människor, laborerar med en bredare begreppslig repertoar än medvetet artikulerade och genomtänkta skäl? Tar de inte allehanda hänsyn, varav många är av det känslomässiga och inte alltigenom medvetna slaget? Bör vi då inte även som iakttagare föreställa oss politiken som ett allt innefattande förlopp, vid vars analys vi inte låter oss styras av något doktrinärt antagande om förnuft och förstånd? Är det inte bättre att i stället för problem, ståndpunkter och argument rikta blicken mot ett flöde av emotiva och kognitiva faktorer, som på ett svårutrett sätt leder ytterligare ett stycke ”framåt” i ”processen”?

Det beror på syftet, svarar jag. Om avsikten är att *i efterhand* förklara vad som har inträffat, kan det ibland – men inte alltid och utan att saken prövas mot källorna – finnas skäl att räkna med utomrationella faktorer. Här är emellertid frågan, hur unionsproblemet bör bedömas *på förhand*. Då är det självklart, anser jag, att en bedömning bör vara förståndsmässigt orienterad. Annars uppfylls inte kravet på intellektualism. Enligt detta bör man aldrig tro – eller locka andra att tro – på något som det inte finns goda skäl att hålla för sant.

Begreppsanalys och rationalism går med andra ord inte att undvara bara därför samtalet gäller unionsproblemet. Tvärtom är, menar jag, behovet stort även i detta fall. En bristande åtskillnad mellan att (1) främja demokratin, att (2) gynna legitimiteten och att (3) hävda en sakpolitisk uppfattning är inte bara av teoretiskt intresse. En sådan uraktlåtenhet hindrar oss från att klart uppfatta alternativen och deras inbördes samband.

Alla tre kan behöva beaktas för att minska de psykologiska avståndet mellan union och medborgare. Samtidigt är det långtifrån självklart, att en annan politik på en av dessa tre punkter leder till önskade effekter på de övriga. Bara om vi skiljer mellan begreppen, slipper vi vara hänvisade till att enbart gissa hur det förhåller sig med den saken. Saken går att undersöka.

Två vägar till bättre demokrati

Unionsdebattens mest iögonenfallande idéer gäller demokrati och legitimitet. Först behandlar jag två vägar till bättre demokrati. Därefter uppmärksammar jag på motsvarande sätt tre reformstrategier, som syftar till bättre legitimitet.

Den sista tredjedelen av uppsatsen ägnar jag min tanke att unionen även kan och bör tolkas sakpolitiskt. Bilden fördjupas, menar jag, om unionen också tänkes ha ett syfte, som går utöver bättre demokrati och legitimitet. Trots att sakpolitiken lyser med sin frånvaro i Nice-deklarationen bör den ändå formuleras som en möjlig tolkning. På allmänna grunder förefaller det högst rimligt – så är det inom andra politiska områden – att sakpolitiska överväganden gör sig gällande under ytan. Frågan blir då hur mycket demokrati och legitimitet, som kan främjas utan att den sakpolitiska avsikten äventyras.

Om vi börjar med att koncentrera uppmärksamheten till demokratin, möter två reformstrategier. Den ena är att *parlamentarisera*. Som unionen i dag är inrättad kan inget samlat valutslag leda till någon annorlunda sammansatt beslutande församling och därmed inte heller till någon annan politik. Unionen är helt enkelt inte konstruerad på det sättet. Det direktvalda parlamentet har fått mer inflytande under senare år. Men principen kvarstår. Den avgörande makten ligger hos regeringarna gemensamt. Hur de förvaltar denna makt bestäms av majoriteten inom varje land för sig – inte samlat för unionen. En parlamentarisering skulle enligt detta första alternativ innebära, att vi lät lagstiftning och beskattning bli beroende av en övergripande allmän opinion och avsättbar majoritet på motsvarande sätt som i Kanada eller Tyskland.

Idén om en parlamentarisering av överstaten har som allmän förutsättning den brist på likformighet i fråga om makt och ansvar å ena sidan samt marknadspolitik och välfärdspolitik å den andra, som utmärker Europeiska unionen jämförd med andra förbundsstater. Går det att försvara, att något samlat ansvar inte kan utkrävas för den centraliserade makten över marknaden och myntet? Går det att försvara, att den socialpolitiska kompensationen för verkningarna av att makten över marknaden och myntet har centraliserats bara kan beslutas av varje land för sig? Nej, det går förstås inte. Jämfört med Förenta staternas, Kanadas och Tysklands – i båda dessa avseenden – likformiga ordning har unionen en struktur, som icke blott vad gäller proceduren utan även innehållsligt är olikformig. Den präglas inte bara av ett demokratiskt underskott. Den är *dubbelt* asymmetrisk.

De delar av makten, som medlemsländerna har valt att centralisera, åtföljs inte av någon häremot svarande möjlighet att utkräva samlat ansvar. Den lag-

stiftande makten går inte att störta. Alla möjligheter att utkräva ansvar ligger kvar hos de från varandra skilda parlamentariska majoriteterna inom respektive unionsland. Så förhåller det sig, trots att dessa har bundit sig för att centralisera makten över marknaden och myntet. Makt och ansvar ligger inte på samma nivå. Det går inte att avsätta den lagstiftande makt, som fattar de överstatligt bindande besluten. Sätillvida är proceduren olikformig.

Till detta kommer en brist på likformighet vad gäller innehållet. Delstaterna i normala förbundsstater har inte bara centraliserat delar av normgivningsmakten utan även delar av finansmakten. Sociala och ekonomiska missförhållanden, som beror på centraliseringen av marknaden och myntet, kan justeras genom en normgivning och fiskal utjämning, som sträcker sig utöver delstatsgränserna. Den federala budgeten i Förenta staterna, Kanada och Tyskland är 10 à 20 procent av bruttonationalprodukten. EU:s budget, däremot, är obetydliga 1,27 % av BNP. Bryssel kan inte genom egna majoritetsbeslut – på det sätt som Washington, Ottawa och Berlin kan göra – kompensera för verkan av att makten över marknaden och myntet utövas centralt.

Innebörden av den dubbla asymmetrin är med andra ord en sammanlagd skevhet till nackdel för en överstatligt bindande välfärdspolitik. Beslut i marknadsliberal favör går att fatta demokratiskt oåtkomligt och med överstatlig verkan. De sociala nackdelar som följer av detta, däremot, går inte att motverka på samma nivå med stöd av en motsvarande överstatlig mekanism. Det följer av att unionen inte är någon stat med egen grundlag och egen bas i en europeisk valmanskår. Därmed har den heller inte kunnat utrusta sig själv med någon beskattningsrätt och rätt till familjenära lagstiftning av samma slag som i andra förbundsstater.

Att parlamentariserat överstaten skulle innebära, att unionsmakten härleds ur valen till Europaparlamentet. Unionen skulle då själv kunna besluta om egen beskattningsrätt och en bredare rätt att lagstifta. På det sättet skulle en dubbelt symmetrisk – i stället för dubbelt asymmetrisk – ordning kunna etableras. Idén skulle då vara att låta centraliseringen av befogenheter i fråga om marknaden och myntet följas av en motsvarande centralisering av möjligheterna att utkräva ansvar för överstaten. Åtminstone i teorin skulle det därigenom kunna gå att besluta överstatligt bindande också om den familjenära juridiken och användningen av skattekvoterna.

För perspektivets skull är det viktigt att understryka, att det även finns en andra väg mot bättre demokrati. Den är att *åternationalisera* överstaten. Sådan makt som har centraliserats – i praktiken makten över marknaden och myntet – kan återföras till länderna. Även på det sättet går det att åstadkomma likfor-

mighet mellan makt och ansvar å ena sidan samt mellan marknadspolitik och socialpolitik å den andra. Genom ett minskat inslag av överstat kan unionen också göras mer symmetrisk. Beslut skulle då komma att fattas inom varje land för sig – med eller utan föregående mellanstatliga överläggningar.

En annan sak är att även denna andra väg till en dubbelt symmetrisk ordning har sina politiska begränsningar. I måttlig omfattning – till exempel i form av en något mindre rigorös överstatlig detaljreglering av marknaden – går den förstås att praktisera. Men så snart en åternationalisering avsåg reglerna för konkurrens och offentlig upphandling samt den gemensam valutan skulle saken strax ställa sig annorlunda. Det finns då skäl att räkna med så stora återverkningar i form av finansiell oro, att denna andra väg i praktiken förmodligen aldrig kan beträdas annat än som ett tankeexperiment. Men belysande är det likafullt.

Inom ramen för statskunskapens gängse kategorier för att beteckna förhållandet mellan demokratiskt konstituerade stater – förbundsstat eller statsförbund – går det inte att förbättra demokratin annat än genom parlamentarisering eller åternationalisering. Om vi önskar en mer demokratisk union, måste vi välja. Antingen etablerar vi en fullt genomförd förbundsstat, som är symmetrisk *både* vad gäller att utkräva ansvar och de praktiska möjligheterna att bedriva en familjenära och kostnadskrävande federal politik. Eller också väljer vi att återföra de redan centraliserade delarna av politiken till länderna, så att respektive valmanskår var för sig kan utkräva ansvar för *hela* politiken i sitt eget land.

Förvaltningsunion i all oändlighet?

Möjligheterna att välja alternativet förbundsstat begränsas av vad den tyske statsvetaren Fritz Scharpf kallar *varseblivningströskeln*. Samhörigheten är inte så utvecklad, att medborgarna kan tänkas acceptera majoritetsbeslut inom sådana delar av politiken, som har en urskiljbar innebörd på hushållsnivå. Praktiskt sett talar vi då om de delar av civilrätten som är familjenära samt förfogandet över skattekvoterna. Det begränsar möjligheterna att bedriva en från demokratisk synpunkt korrekt författningspolitik. Viljan att centralisera ansvarsutkrävandet har inte hållit jämna steg med den iver, som har ådagalagts när det har gällt att centralisera makten över marknaden och myntet.

Under unionens första femtio år besvarades frågan om varseblivningströskeln pragmatiskt. Regeringarna kom tillrätta med frånvaron av någon möjlig-

het att utkräva ansvar för överstaten genom att framhålla att marknaden och myntet var opolitiska angelägenheter, vilka kunde och borde hanteras diplomatiskt och teknokratiskt.

Nyckelbegreppet var *förvaltningsunion*. Förebilden var det slags överstatligt bindande regler, som historiskt hade etablerats för hanteringen av floder av typen Rhen, Donau, Oder och Weichsel. Dessa rinner genom flera länder. Vad som skall gälla beträffande det vatten som släpps igenom per tidsenhet samt hur fisket och sjöfarten organiseras är förvisso inga oviktiga saker för dem som bor längs dessa floder. Men det går till nöds att göra gällande, att de bindande besluten avser angelägenheter som är opolitiska. Därigenom har det kunnat hävdas, att det inte krävs någon mekanism för utkrävande av ansvar. Besluten har ändå kunnat anses vara bindande även för de länder och lokala inbyggare längs floden, som har motsatt sig desamma.

Ingen av de båda vägarna till bättre demokrati – parlamentarisering eller åternationalisering – framstår som någon realistisk möjlighet. Följden har blivit att alternativet förvaltningsunion gärna framställs i principiellt förskönande ordalag. Inte minst har detta varit vanligt i samband med etablerandet av principen *myntunion utan fiskal union* genom Maastrichtfördraget och stabilitetspakten. Avpolitiseringen av penningpolitiken har lanserats som en vinning för folkstyret – om inte på europeisk nivå så i varje fall inom varje land för sig. Låsningen av ränta och växelkurs utan hänsyn till ekonomiska skillnader mellan länderna förutsätter – för att kunna fungera enligt teorin – en vital inomnationell demokrati.

Man skulle kunna tro att detta hyllande av förvaltningsunionen som ett slags opolitiskt undantagstillstånd enbart skulle tilltala politikerna till höger. Men så är det inte. Flertalet europeiska socialdemokratiska partier kommer till samma slutsats. Låt vara att det sker från delvis andra utgångspunkter. Möjligheterna att inom varje lands demokrati bestämma den familjenära juridiken och användningen av skattebaserna förbättras – föreställer man sig paradoxalt nog – snarare än försämras. Det sker genom att reglerna för marknaden och myntet ligger så fast, att de inte kan påverkas av förändringar i folkopinionen och utgången i allmänna val. Oåtkomliga bindningar på federal nivå kan även tjäna progressiva syften på det nationella planet, tänker sig partierna till vänster om mitten. Därigenom kan principen om förvaltningsunion i all oändlighet tolereras enligt tanken om att inte göra det bästa till det godas fiende.

Det finns med andra ord en bred uppslutning bakom tanken, att de delar av makten som har centraliserats är tillräckligt oomstridda för att även i fort-

sättningen kunna hanteras opolitiskt. En centralisering av makten över marknaden och myntet spelar enligt teorin mindre roll från demokratisk synpunkt än möjligheterna att effektivare kunna bedriva den sakpolitik man önskar.

Samtidigt erbjuder läran om *förvaltningsunion* en spärr mot att även centralisera makten över skattebaserna och de familjenära delarna av juridiken. Ty inte förrän en smärre kulturell revolution har inträffat lär medborgarna vilja böja sig för ett europeiskt majoritetsstyre på sådana områden, vars politiska innebörd är urskiljbar på hushållsnivå. En vidmakthållen dubbel asymmetri förutsätter, att demokratiskt känsliga frågor avvisas från överstatens dagordning. Denna måste – för att vara långsiktigt hållbar – begränsas till vad som låter sig centraliseras under iakttagande av varseblivningströskeln.

Makten över den familjenära juridiken liksom förfogandet över skattebaserna kan enligt regeringarnas och unionsorganens uppfattning inte centraliseras utan en parallell centralisering av möjligheten att utkräva ansvar. Eftersom det senare svårligen låter sig förverkligas för politik över varseblivningströskeln, återstår bara att fullfölja tanken om förvaltningsunion i all oändlighet.

Paradoxal dagsdebatt

Det finns med andra ord en lära, som uttalar sig om hur den nuvarande ordningen är långsiktigt möjlig. Huvudkomponenterna i den läran är idéerna om dubbel asymmetri och myntunion utan fiskal union. Dessa båda företeelser är möjliga – säger oss det scharpfska principresonemanget – bara så länge makten över den familjenära juridiken och skattebaserna inte centraliseras.

Likväl går det inte att komma ifrån att läran om förvaltningsunion i all oändlighet håller på att förlora i allmän trovärdighet. I takt med att unionspolitiken väcker allt större uppmärksamhet – de senaste tio årens många folkomröstningar har bidragit till detta – ter sig idén om en opolitisk överstat allt mindre övertygande.

Regeringarna har av legitimitetsskäl önskat ett starkare medborgerligt engagemang för unionen och dess framtida utveckling. Under unionens första fyrtio år ansågs inget sådant behövas. Dagens unionspolitik, däremot, håller sig inte alls under varseblivningströskeln på det sätt, som den förutsätts göra enligt läran om förvaltningsunion. Mycket av vad som numera sägs och görs pekar tvärtom i riktning mot att demokratiskt känsliga områden beträds. Poängen är att varseblivningströskeln överträds, utan att det samtidigt föreslås någon häremot svarande mekanism för att utkräva ansvar.

Det vilar med andra ord något skenbart motsägelsefullt över unionspolitiken inför 2000-talet. Å ena sidan möter idén om att en bindande överstat bara kan förekomma, så länge dess förehavanden inte märks. Å andra sidan vill regeringar och unionsorgan legitimera. I det syftet söker de förknippa unionen med sådana kostnadskrävande och familjenära frågor, som enligt teorin inte alls lämpar sig för överstatligt bindande beslut. Vård, skola, omsorg, kulturfrågor, sysselsättning och arbetsrätt ligger alla över varseblivningströskeln. Hur kan det då komma sig att just precis dessa ämnen ägnas så stor uppmärksamhet i den aktuella unionspolitiken?

Paradoxen framgick tydligt under det svenska ordförandeskapet våren 2001. Var och en av våra regeringsledamöter och deras tjänstemän – oavsett sakområde – ledde möten om *såväl* överstatliga som mellanstatliga och nationella frågor. Det skedde under stor publicitet runt hela landet. Inget mänskligt syntes vara unionen främmande, trots att denna enligt sin teori enbart är en förvaltningsunion för opolitiska angelägenheter.

Tre vägar till bättre legitimitet

Frågan om förvaltningsunion i all oändlighet – trots en avsevärd politisk aktivitet långt utöver varseblivningströskeln – leder över till den andra huvudtolkningen av unionsproblemet. Kan det måne vara så att regeringarna – i tillägg till sitt intresse för demokratin – också är intresserade av samhällelig acceptans?

Det som har öppnat mina ögon för denna andra hypotes är hur de ledande inom unionen och medlemsländerna numera faktiskt uppträder. Hur kan det komma sig att även allt annat än opolitiska frågor i så stor utsträckning har börjat återfinnas på föredragningslistorna i ministerrådet och kommissionen?

Det skenbart motsägelsefulla låter sig upphävas, menar jag, om vi – i stället för att fixera begreppet förvaltningsunion med dess konstitutionella begränsningar – väljer att låta förtroendet för unionen vara det centrala. Framträder då ett antal strategier för att stärka unionens legitimitet. Enligt denna syn på saken är det en öppen fråga huruvida mer demokrati är lösningen på problemet om det alltför stora avståndet. Det kan precis lika gärna vara så att *mindre* demokrati eller åtgärder av ett *helt* annat slag – större handlingskraft i största allmänhet och någon visst bestämt sakpolitiskt innehåll – kan vara ägnade att öka förtroendet.

Som debatten och politiken har utvecklats under senare år – och ser ut att

komma att gestalta sig under överskådlig tid – är det framför allt tre vägar till bättre legitimitet, som omedelbart faller i ögonen. De strategier jag framför allt tänker på är följande:

- att stärka överstatens beslutsförmåga
- att stärka den mellanstatliga samordningsförmågan
- att stärka kommissionens egen förankringsförmåga

På ett allmänt plan kan det förmodas stärka legitimiteten, om inslaget av majoritetsstyre inom ministerrådet ökar. Detta är den handlingslinje, som har dominerat under de senaste femton åren och som historiskt framför allt är förknippad med Helmut Kohl och François Mitterrand. Den *överstatliga beslutsförmågan* tänkes växa genom att öka utrymmet för röstning med kvalificerad majoritet och genom att modifiera röstviktningen med hänsyn till ländernas folkmängd. Minoritetsrättigheterna minskar genom att det krävs färre röster och större folkmängd bakom varje röst för att kunna blockera. En tanke i samma anda är att göra samgåendet flexibelt. Idén är att alla länder inte behöver binda sig för principen om överstat i samma utsträckning. Därigenom blir det lättare för dem som är mest angelägna att underkasta sig en överstat inom något för dem intressant område. De kan då göra detta utan att avvakta att tiden är mogen för samtliga medlemsländer vid samma tidpunkt.

Strategin att stärka legitimiteten genom att stärka överstatens beslutsförmåga satte sin prägel inte bara på Enhetsakten 1986 och Maastrichtfördraget 1991 utan också på Amsterdamfördraget 1997 och Nicefördraget 2000. För dagen förefaller den idén – åtminstone för en tid – ha uttömt sina politiska möjligheter. Europeiska rådet och kommissionen ägnar i dag mer uppmärksamhet åt den andra och tredje strategin i min uppräknings.

Den andra huvudsakliga vägen till bättre legitimitet går ut på att stärka inslaget av *mellanstatlig samordningsförmåga*. Innebörden av den så kallade nya öppna samordningsmetoden är ömsesidig stimulans inom utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitiken på grundval av jämförelser och erfarenhetsutbyte. Sedan ett par år tillbaka är detta regeringarnas mest omhuldade idé. Intresset är inriktat på hur unionens ställning i folkopinionen skall kunna stärkas. Tanken är att legitimiteten för unionen som helhet kan förbättras, utan att detta behöver leda till att den familjenära juridiken och makten över skattebaserna måste hanteras överstatligt. Kraven på parlamentarisering och åternationalisering hålls därigenom inom praktiskt rimliga gränser.

Att låta kommissionen *förankra sig själv* är den tredje metoden att stärka unionens ställning i det allmänna folkmedvetandet. Enligt denna ytterligare

teknik bör det ledande unionsorganet mer än hittills bereda sina förslag i direkt samverkan med kommuner, regioner och ekonomiska intressen. Innebörden är att intressena involveras och att ländernas demokratiskt ansvariga regeringar delvis förbigås. Kommissionen kan på det sättet – för sin egen legitimitet – dra fördel av de regionala och intressebestämda spänningar, som internt präglar medlemsländerna.

Kommissionens vitbok om nya styrelseformer, som publicerades sommaren 2001, beskriver denna tredje strategi. Idén är att formalisera, synliggöra och tydligt strukturera det inflytande, som regioner, städer, företag och organisationer utövar och bör kunna utöva på kommissionen. I dag dominerar producent- och arbetsgivarintressen denna inflytandekanal. I framtiden vill kommissionen ha bredare kontaktytor genom att involvera fler grupper och aktörer i beredningen av sina initiativ på olika områden. Den sociala dialogen föreslås bli avsevärt mera livaktig än för närvarande.

Gemensamt betraktade är dessa tre metoder för att åstadkomma bättre legitimitet inte så beskaffade, att de utesluter varandra. I praktiken kommer vi säkert att få se dem använda parallellt och i stark maktpolitisk konkurrens mellan parlamentet, kommissionen och ländernas regeringskanslier. Den poäng jag här vill göra är emellertid inte denna. Det viktiga – som jag ser det – är att demokratin är av underordnad betydelse för den del av debatten, som gör legitimiteten till det centrala. Ett större inslag av demokrati är för den som renodlar legitimiteten bara av intresse, om den stärker medborgarnas acceptans. Om det finns andra vägar att gå – större effektivitet, mer nationellt beslutsfattande och en mer strukturerad lobbying – och som bättre gagnar syftet, tvekar den som renodlar frågan om unionens legitimitet inte att i stället begagna sig av dessa.

Man skulle kunna tro, att vad som är bra för legitimiteten alltid är bra för demokratin. Så är det inte. Bättre legitimitet kan mycket väl skapas genom försämrade demokrati. Inverkan i motsatt riktning är också fullt möjlig. Om medlemsländerna skulle välja att låta Europaparlamentet besluta om de familjenära och kostnadskrävande delarna av politiken, skulle resultatet mycket väl kunna bli sämre snarare än bättre legitimitet till följd av detta. Det skulle i så fall förklaras av det växande avståndet och den försämrade demografiska överensstämmelsen mellan dem som beslutar och dem som berörs av besluten.

Inte bara procedur och acceptans

Vare sig regeringarna försöker minska ett antaget psykologiskt avstånd genom mer demokrati eller bättre legitimitet, är dessa olika strävanden var för sig otillräckliga. De båda grupperna av strategier förefaller även kunna motverka varandra.

Vart leder då denna iakttagelse? Är regeringarna dömda att förbli inlåsta i ett evigt och ofruktbart dilemma med en demokratisering, som lätt leder till mindre legitimitet och vice versa? Eller finns det någon utväg ur detta viljamen-inte-kunna? Borde det inte kunna gå att kasta nytt, levandegörande ljus över det missförhållande, som regeringarna erkänner i Nice-förklaringen? Går det att göra något utöver att på en gång söka åstadkomma mer demokrati och bättre legitimitet?

För att lyckas ta sig ur detta dilemma fordras ett visst mått av nytänkande, vill jag hävda. Enkelt och stilla bör vi fråga oss om en koncentration till enbart parlamentarism och popularitet verkligen är så fruktbar. Trots att det är stats- och regeringscheferna som uttalar sig bör vi inte förutsätta, att de har lyckats komma fram till en uttömmande formulering genom att lansera det dubbeltydiga uttrycket demokratisk legitimitet.

Nice-förklaringen ställer unionsproblemet utifrån ett bestämt antagande. Det alltför stora avståndet mellan union och medborgare, förutsätter stats- och regeringscheferna, är något som går att avhjälpa genom *författningspolitisk* ingenjörskonst. Vår speciella form av fast sammanfogning mellan stater antas böra förändras. En sådan förändring tänkes leda till ett bättre sakernas tillstånd. En bristfälligt demokratisk och inte nog legitim beslutsordning förutsetts vara de båda problem unionen står inför.

Enligt min mening vinner debatten på att vi överger föreställningen om unionen som blott och bart procedur eller enbart samhällelig acceptans. Genom att bara uppfatta unionen enligt dessa båda alternativ blir den nästan definitionsmässigt alltför avlägset belägen. Territoriet är så enormt. För att göra debatten bredare och mer fruktbar bör vi formulera en tredje möjlighet. Utmärkande för denna tredje möjlighet är att den inte alls framskymtar i Nice-fördragets förklaring om unionens framtid. Ändå bedömer jag, att den i allra högsta grad har med saken att göra. Jag tänker på möjligheten, att unionen inte primärt är inriktad på att tillgodose kraven på demokrati och legitimitet. Kanske är proceduren sekundär jämfört med våra *sakpolitiska* strävanden?

Med detta vill jag inte ha sagt att debatten bör lämna statskunskapens trygga vatten och bege sig teoretiskt utomskärs. Någon sådan djärvhet behövs

inte enligt min mening. De kategorier och föreställningar, som inom ämnet har utarbetats under de senaste hundra åren, räcker för att vidga perspektivet i Nice-förklaringen. För att vara en liten smula fantasifull – men ändå fruktbar och rimlig – behöver jag inte alls framträda som någon nydanande teoretiker. Det tredje alternativet finns, menar jag, i statskunskapens etablerade kännedom om de nationella politiska systemen och deras historiska utveckling.

Statskunskap i tre steg

Låt oss erinra oss hur förståelsen av procedur och innehåll har utvecklats. De rättigheter och skyldigheter, som gäller lika för alla, utsträcktes under 1700-talet och framåt till att komma allt större delar av befolkningen till del.

Det första som gjordes lika för alla var rätten att svara och kära inför domstol. Så småningom ansågs personlighetsprincipen och medborgarskapet även bära innefatta rätten till lika behandling vid valurnan, inför inskrivningsdomaren och i andra liknande situationer. Problemet är då inte *vem* som är medborgare utan *vad* som bör innefattas i det som gäller lika för alla. Rätten till arbete, vård, skola och tak över huvudet är exempel på tungt vägande angelägenheter efter det att rösträtten gjordes allmän och lika för alla. I fråga om samtliga dessa frågor har det med tiden kommit att ifrågasättas, om inte en viss bestämd standard bör komma alla till del oberoende av stånd, klass och betalningsförmåga.

För framväxten av vad vi i dag kallar statskunskap betydde detta kombinerade intresse för procedur och innehåll en utveckling i tre steg. Tre idéer om vad som är huvudsaken vid studiet av staterna – liksom politiken inom och mellan dessa – har successivt lagts till varandra. Detta har skett utan att de båda äldre synpunkterna därför har övergivits. Under perioden från det tyska rikets grundande 1871 fram till 1918 begränsade sig forskningen till en analys av gällande statsrätt. Vad föreskrev grundlagen om hur de styrande skulle utses och om domstolars och myndigheters befogenheter? Jurister och statsvetare såg problemet på i princip samma sätt.

Utvecklingen från första världskriget och framåt har inneburit, att det juridiska perspektivet har fått konkurrens. Närmare bestämt har det tillkommit ett inslag av större realism i två olika hänseenden.

Dels ägde det under mellankrigstiden rum en förskjutning från en statsrätt inriktad på proceduren till en mer realistisk statskunskap. Forskningen började även söka efter vilka krafter, som dolde sig bakom den formellt givna

fasaden av regering, parlament, myndigheter och domstolar. Vilken var skillnaden mellan vilka som sades skola besluta och vilka som faktiskt utövade ett avgörande inflytande? Även formellt oreglerade politiska krafter som partier, organisationer och massmedia kom på det sättet att tillmätas betydelse. Detta skedde genom att statskunskapen tillägnade sig historikernas metod att även studera det informella arkivmaterialet samt sociologernas tekniker för att studera väljares beteende och folkliga opinioner. Avgörande för denna förskjutning var det demokratiska genombrottet. Det blev av intresse att argumentera i fråga om den allmänna och lika rösträtten hade gjort någon praktisk skillnad.

Dels ägde det längre fram under 1900-talet rum en förskjutning från att ensidigt studera ländernas styrelseskick till att även klargöra vilken politik, som bedrivs inom ramen för rådande procedurer och maktförhållanden. Vilka krafter verkar för vilken politik? På vad sätt försöker – och lyckas – folkopinioner, partier, organisationer, ämbetsmännaopinioner och massmedia – med staten som instrument – påverka samhällsutvecklingen? Innebörden av detta tredje steg har varit ett växande intresse för vad statsmaskineriet substantiellt ”producerar”. Det allra mest centrala, säger en statsvetare inom ramen för det tredje steget, är varken den juridiska frågan om gällande statsrätt eller den sociologiska frågan om faktisk legitimitet. Huvudsaken är politikens innehåll. Hur bidrar grundlagen, allmänna opinionen, valmanskårens sociala sammansättning och utnyttjandet av föreningsfriheten till vad staten faktiskt gör?

Dessa 1900-talets tre steg mot en fördjupad förståelse av det politiska livet – först gällande statsrätt, därefter dessutom levande författning och sedan därutöver ett växande intresse för politiskt innehåll – bör rimligen ha något att betyda också under 2000-talet. I så fall bör de även kunna tillämpas på unionsfrågan. Unionen som stats- och folkrättslig kategori kan – i ljuset av statskunskapens utveckling mer allmänt – inte vara det enda viktiga, om vi intresserar oss för avståndet mellan union och medborgare. Inte heller räcker det att därutöver bara intressera sig för unionens legitimitet.

Precis som fallet är inom 1900-talets statskunskap bör det centrala och kontroversiella dessutom vara de sakpolitiska motsättningar, som kanaliseras genom proceduren och värderas av folkopinionen. Varför skulle inte den valda konstruktionens avvikelser från demokratins och legitimitetens ideal kunna vara substantiellt betingad? Då finns det även skäl att räkna med att förslag om reformer – liksom motstånd mot sådana – har en sådan bakgrund. Demokrati och legitimitet förutsätts då inte bara vara *mål i sig*. Det ifrågasätts om de inte även kan tjäna som *medel* för innehållsliga strävanden.

Exempel på sakpolitisk inverkan

Tre forskningsproblem ur de senaste sjuttio årens statskunskap belyser vad jag tror kan vara en fruktbar tredje huvudsynpunkt. De är alla hämtade från vad jag här har kallat statskunskapens tredje steg, det vill säga att demokrati och legitimitet ses som medel för något annat och inte bara som mål i sig.

Ett första sådant exempel gäller den på en gång lyckade och misslyckade utvecklingen mot demokrati och parlamentarism under de femtio åren från 1880 till 1930. Demokratien segrade, sammanfattar Herbert Tingsten i sitt berömda arbete om Demokratins seger och kris. Efter ett halvsekel utmynnade den långa segerrika perioden i en svår kris. Detta sammanhängde, som Tingsten såg saken, med att engagemanget för det nya styrelseskicket till icke ringa del hade varit taktiskt snarare än principiellt. Alltför många hade velat begagna sig av folkstyret för att låta sina egna – allt annat än demokratiskt renläriga – idéer och intressen sätta sin prägel på statsviljan. Proceduren som sådan hade inte varit det enda och huvudsakliga intresset för alla som deltog politiskt.

Rösträtten hade gjorts allmän och lika för alla. Högern hade menat, att detta hade skett för att göra massornas anspråk mer måttfulla samt för att kunna ha ett system med allmän värnplikt. Vänstern å sin sida ansåg för sin del att den nya proceduren borde utnyttjas för att flytta fram positionerna för principen om medborgarskap inom de sociala och ekonomiska områdena. Samtidigt fick man inte vara naiv. Om politiken verkligen inriktades på att rubba egendomsförhållandena och söka få till stånd en välfärdsstat, skulle demokratin och parlamentarismen inte med säkerhet kunna upprätthållas. För att kunna hävda sina egna intressen och idéer – oavsett om demokratin kunde vidmakthållas – var vänstern noga med att hävda principen om fri arbetsmarknad och från staten fristående fackföreningar och idéburna organisationer.

Ett andra exempel är hämtat ur svensk politisk historia. Det gäller tolkningen av högerns eftergift i författningsfrågan 1907. Om detta kan man läsa i kapitlet om rösträtten i Leif Lewins bok *Ideologi och strategi*. Arvid Lindman gick med på allmän och lika rösträtt för män vid val till andra kammaren mot att det tidigare systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar övergavs till förmån för proportionella val i flermansvalkretsar. En statsvetare inom ramen för det tredje steget tolkar inte detta som ett uttryck för Arvid Lindmans stora intresse för normativ författningsteori. I stället hävdar han eller hon, att den dåvarande högerledaren tänkte innehållsligt och strategiskt. Ett system med

proportionella val förhindrade, att socialdemokratin blev starkt överrepresenterad. Därigenom undgicks de risker för äganderättsinskränkningar och välfärdsstat, som detta kunde medföra. En proportionell valmetod bedömdes av högern långsiktigt kunna undanröja nackdelarna med att rösträtten gjorde allmän och lika för alla.

Ett tredje exempel är den amerikanske statsvetaren Theodore J. Lowis idé om att politikens innehåll bestämmer politikens struktur. Det som staten beslutar är av fyra olika slag:

- att bilda en gemenskap,
- att fördela nya nyttigheter,
- att omfördela redan fördelade nyttigheter, samt
- att reglera användandet av redan fördelade nyttigheter.

I de båda första fallen söker intressenterna ”röva” åt sig så mycket som möjligt. Aktörerna begagnar sig av att statsbildningen befinner sig i ett formativt moment. I de båda senare fallen blir mönstret annorlunda. När politiken har karaktär av reglering – enligt det fjärde alternativet – gynnar det en jämförelsevis opolitisk hantering. Alla har då samma intresse. Principen är att reglerna blir så väl – i betydelsen opartiskt – utformade som är praktiskt möjligt. Mest aktiva blir intressegrupperna och det stora mittfältet av marginalväljare, när politiken har karaktär av omfördelning enligt det tredje alternativet. Då rör det sig om ett nollsummespel – den enes vinster motsvaras av den andres förluster.

I samtliga de statsvetenskapliga analyser, som jag här har beskrivit, vinner framställningen på att den går utöver de båda grundläggande begreppen demokrati och legitimitet. Forskarna anser inte dessa båda syften vara självändamål. De tänker sig även möjligheten, att ståndpunkter i fråga om demokrati och legitimitet kan vara sakpolitiskt betingade.

Vartill tjänar unionen?

Med statskunskapens 1900-talshistoria i ryggen ställer jag mig avslutningsvis uppgiften att vidga det perspektiv, som ges i stats- och regeringschefernas förklaring om ”behovet av att förbättra och varaktigt säkerställa unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att [därigenom] föra [frågorna] närmare medlemsstaternas medborgare”.

Utmärkande för den procedurmässigt definierade företeelse, som i förklaringen kallas unionen, är dess splittrade och ofullgångna karaktär. Strukturen

kommer inte på länge än – om ens någonsin – att låta sig strömlinjeformas till någon teoretiskt elegant författningspolitisk skapelse. För en sakpolitisk betraktelse rör det sig om ett antal parallella politiska mekanismer utan nämnvärt annat inbördes sammanhang än den övergripande sakpolitiska ambitionen att etablera och vidmakthålla en rationell social och ekonomisk politik.

Fördragen förhandlas mellanstatligt. När det gäller marknaden och myntet, däremot, omhänderhas besluten av en opolitisk överstat som konsekvens av vad man har kommit överens om mellanstatligt. När det gäller det familjenära och kostnadskrävande, däremot, är beslutsfattandet nationellt. Unionen kommer in i bilden bara som en arena för utbyte av politiska idéer. Ett sammanfattande mått på realiteterna är dispositionen av skattekvoterna. De skatter, som tas ut och används inom kommuner, regioner och av staterna i respektive länder, är runt hälften av bruttonationalprodukten. Samtidigt begränsar sig de nationella bidragen till unionen till drygt en hundradel av det samlade produktionsresultatet.

Utifrån nyckelbegreppen förvaltningsunion, myntunion utan fiskal union samt varseblivningströskel öppnar sig ett sakpolitiskt perspektiv. Länderna binder varandra olikformigt. Majoritetsstyre, direkt verkan och företräde för unionen – kriterierna på överstatlighet – tillämpas bara i frågor som medborgarna inte märker. Marknadsreglerna och myntunionen är de bästa exemplen. Merparten av all politik utövas över sagda tröskel. Den familjenära juridiken och användningen av skattebaserna beslutas nationellt.

Hur är detta möjligt? En rimlig förklaring till den faktiska uppläggningsen – om vi förutsätter rationalitet – är sakpolitisk. Kanske är det så att unionens arkitekter, byggherrar och underhållsarbetare inte bara har demokratin och legitimiteten som ledstjärnor? Uppläggningsen blir följdriktig om vi tänker oss sakpolitiska motiv utöver övertygelser om folkstyret och unionens legitimitet?

Låt mig avrunda med att skissera två hypoteser. Båda avser ställningstaganden, som jag menar vara svåra att förklara och motivera enbart utifrån demokrati och legitimitet. Att även uppmärksamma sakfrågan tror jag i dessa båda fall kan vara ägnade att fördjupa förståelsen.

Min ena hypotes gäller 1990 års beslut om myntunion utan fiskal union. Hur kunde den tidens ledande politiker bestämma sig för att inrätta en sådan ordning? Denna innebar ju nämligen inte bara en tillbakagång i fråga om demokratiskt arbetssätt i och för sig. Dessutom var det utan tvekan så att den allvarligt riskerade att långsiktigt skada tilltron till såväl unionen som sådan som demokratin inom varje land för sig. Jag tänker på de synnerligen starka krav på att lyckas vitalisera de nationella demokratierna, som skulle följa av

att de sysselsättningspolitiska effekterna måste bäras solidariskt av skattebaserna inom varje land sig.

Förklaras detta åsidosättande av nära till hands liggande invändningar av att elementära kunskaper om förbundsstater och hur sådana fungerar saknades i ledande kretsar? Det blir tolkningen, om vi uteslutande ser till demokratin och legitimiteten. Eller är förklaringen till den politiska djärvheten en övertygelse om vad som sakpolitiskt stod på spel? Antagandet är då att denna övertygelse var så stark, att den motiverade ett tillbakaträngande av demokratin och ett äventyrande av legitimiteten. Jag tänker på möjligheten att en gång för alla utrota inflationen. Inom en så upprättad sakpolitisk kalkyl kan detta antas ske genom – som ett slags slutlig lösning – ställa fackföreningsrörelsen inför fullbordat faktum.

Sedan myntet har gjorts gemensamt och dess administration oåtkomlig för såväl demokratin i medlemsländerna som för unionsorganen blir anspråken på att uppträda disciplinerat inom ramen för respektive länders ekonomier avsevärt högre. Innebörden blir en effektiv gramma på organisationsfriheten samt rätten till arbetsnedläggelse som inrikespolitiskt stridsmedel. Var det månne detta som var den avsedda effekten? Eller var det bara oavsiktligt, som idén kom att få denna inverkan?

För egen del är jag – utifrån grundantagandet om rationalitet – angelägen om att få den frågan besvarad. För att i framtiden kunna intellektuellt hantera projektet myntunion utan fiskal union behöver vi lära känna dess tillkomsthistoria. Hur kan det komma sig att regeringarna för tio år sedan beslöt något som från synpunkterna demokrati och legitimitet ter sig så illa genomtänkt? Detta behöver vi veta för att effekterna av det stora projektet – nu när det är sjösatt – inte alldeles skall gå oss ur händerna. Till varje pris måste det undvikas, menar jag, att det kanske viktigaste som har beslutats under de senaste femtio åren bara kan förstås, om vi antar att de som fattade besluten inte visste vad de gjorde.

Varför resignera?

Min andra iakttagelse knyter sig till hur många politiker och forskare tenderar att reagera inför det ofta använda övertalningsknepet om en ekonomisk globalisering såsom oemotståndlig vad gäller det – som det påstås – historiskt nödvändiga tillbakaträngandet av demokrati och välfärdsstat.

Inte bara välfärdsstaten utan också demokratin framställs av denna propa-

ganda som i längden omöjliga att försvara och vidareutveckla. Därför antas det vara lika så gott att först som sist resignera inför globaliseringen som politiskt verksam kraft. Demokratin och välfärdsstaten är dömda att försvinna. De tänkes ersatta av en reglering i nätverk utan hierarkiska inslag av uppdrag, ansvar och omfördelning. De som resignerat omfattar denna vision är inte sällan – åtminstone enligt den egna självbilden – vänstersinnade. Vad är det som får även sådana människor att ge upp möjligheten av fortsatt meningsfull demokrati och reformism?

Också detta tror jag har med frånvaron av sakpolitisk medvetenhet att göra. Även kvalificerade bedömare låter sig i anslutning till Europeiska unionen alltför lätt bindas av tanken att demokrati och legitimitet är de enda synpunkter, som behöver anläggas vid en politisk analys. Det enbart tudelade perspektivet gör att globaliseringen antas komma av sig själv. Inga demokratiskt ansvariga politiker behöver fatta några rationellt motiverade beslut om avreglering och social nedrustning. Uppgiften antas bara vara att anpassa sig och falla undan.

Ett historiskt perspektiv underlättar förståelsen av denna resignerade hållning. Under andra världskriget förespråkade den italienske federalisten Altiero Spinelli Europas förenta stater efter amerikansk förebild. Efter kriget borde inte Italien och Tyskland återställas som vanliga demokratier, skrev han i sina budskap till motståndsrörelserna över hela Europa. Då riskerade samma sak att hända som under mellankrigstiden. Bästa sättet att förhindra ett nytt sammanbrott, menade han, var en regelrätt förbundsstat med demokrati på båda nivåerna. Den lösning, som valdes 1951 för Kol- och stålunionen, blev en annan. Regeringarna fruktade sina egna kommunistpartier. Dessa var sovjetstyrda och mobiliserade en tredjedel av väljarna i Frankrike och Italien. Den franska regeringens rådgivare Jean Monnet tillhandahöll en behändig teori om opolitiskt samgående inom avgränsade områden. Enligt denna behövde Kol- och stålunionen ingen egen form för utkrävande av demokratiskt ansvar. Det räckte med att regeringarna var för sig stödde sig på en majoritet inom sina respektive länder.

Uppgiften inför 2000-talet synes mig mindre vara att ta ställning mellan Monnet och Spinelli och mer att klargöra, varför samarbete och samgående *alls* förekommer och bör förekomma. Frågan blir vad kampen om välfärdsstaten kräver i fråga om demokrati och legitimitet. Oavsett unionens styrelseskick och oavsett om medborgarna gillar eller ogillar den historiskt valda kombinationen av nationellt, mellanstatligt och överstatligt är den innehållsrika frågan grundläggande. En politisk värdering värd att framhålla synes mig

vara, att makten över skattebaser och familjenära lagstiftning skall kunna kontrolleras demokratiskt. Udden bör vara riktad mot att folkstyret nödvändigt måste stryka på foten som en *oundviklig* följd av att marknader och samfärdsel blir alltmer gränsöverskridande. Att effektivt motverka en defaitistisk hållning har blivit svårare – men det är inte omöjligt.

Grunden för stats- och regeringschefernas i dag försiktigt beslutsamma optimism bör enligt min mening vara den bild, som Fritz Scharpf och Vivien Schmidt jämte deras medarbetare tecknar i det tungt vägande arbetet *Welfare and Work in the Open Economy*, som utkom hösten 2000. Sårbarheten och förmågan att anpassa sig varierar förvisso mellan de tolv demokratier över hela världen, som deras stora forskargrupp har specialstuderat. Undersökningen har avsett de senaste trettio årens sociala och ekonomiska politik i dessa länder. Huvudintrycket är otvetydigt och – från vänstersynpunkt – hoppningivande.

Internationell öppenhet på det ekonomiska planet behöver inte med någon som helst historisk nödvändighet leda till att medborgarskapets innehåll måste minska och inskränkas till en del mindre del av befolkningen. Någon praktisk konflikt mellan frånvaro av klasskillnader och samhällsekonomisk effektivitet står inte att upptäcka. Demokrati och välfärd har minst lika goda förutsättningar i öppna som i slutna ekonomier.

För eller emot välfärdsstaten?

Detta väl underbyggda forskningsresultat i en central politisk fråga utgör enligt min mening ett viktigt memento för hur stats- och regeringscheferna bör gå vidare med frågan om avståndet mellan union och medborgare. Vid sidan av demokrati och legitimitet bör de även uppmärksamma politikens innehåll. Principen om klasslös välfärd befinner sig i stridslinjen. På båda sidor uppfattar man unionen som en hävstång. Unionen är ett hjälpmedel inte bara för att hämma och hålla tillbaka utan också för att främja och utveckla välfärdsstaten.

En del av oss menar, att välfärdsstaten är värd att försvara även under nya, mer internationaliserade förhållanden. Andra menar att internationaliseringen kan tjäna som en hävstång i deras – utifrån en högernsynpunkt – motiverade ambitioner att så långt det går söka pressa tillbaka demokrati och välfärdsstat. Oavsett vilket tjänar analysen på att utgå från en tredelning också vid studiet av unionen. Inte bara demokratin och legitimiteten utan även sakpolitiken behöver tas med i beräkningen för en fördjupad förståelse.

En märklig sak är att de europeiska politikerna – officiellt – nästan inte alls talar om kampen för eller emot välfärdsstaten. Jag tror detta undvikande är taktiskt betingat. Det ursäktar emellertid inte samma uraktlåtenhet inom forskning och fri debatt. Där är det tvärtom desto mer angeläget att lägga vikt vid en sakpolitisk analys. En sådan behövs för att vi bättre skall kunna förklara, varför de psykologiska avståndet mellan union och medborgare är så stort.

Därtill kommer – för en del av oss – ett intresse av att kunna minska detta avstånd. I det perspektivet är det viktigt att frilägga även den underförstådda debatten om vad som hämmar och främjar välfärdsstaten. Ståndpunkter i fråga om full sysselsättning och klasslös välfärd spelar sannolikt en viktig roll, utan att detta öppet redovisas. Sannolikt är det en mycket fruktbar arbetshypotes att söka sakpolitiska motiv bakom den officiella retoriken om demokrati och legitimitet.

Debatten om skilda handlingsalternativ i fråga om demokrati och legitimitet vinner på att vidgas. Samtidigt är det inte min mening, att debatten om unionen *bara* bör ägnas sakpolitiken. Specialiserade begrepp om styrelseskick och acceptans behövs förstås också. Poängen är att strävan bör vara största möjliga realism. Om vi inte *också* beaktar sakpolitiken, blir många intagna ståndpunkter svåra att förstå rationellt. Sakpolitisk analys bidrar till att minska främlingskapet.

Först när det politiska innehållet på allvar börjar redovisas, kommer intresset för unionen att stiga. På det sättet politiserades medlemsländerna för hundra år sedan. Motsättningar om den förda politiken bör inte fördöljas. I stället bör vi aktivt diskutera, vartill unionen kan och bör användas. Bara därigenom kan vi minska det stora avstånd mellan union och medborgare, som Nice-förklaringen så utförligt – men ändå ofullständigt – uppehåller sig vid.

Källor och litteratur

Förstahandsmaterialet för de frågor som behandlas i denna uppsats finns under rubriken framtidsdebatt på Europeiska kommissionens hemsida. Adressen är http://europa.eu.int/futurum/index_sv.htm Där finns även länkar till Nice-fördraget den 11 december 2000 och kommissionens vitbok den 25 juli 2001.

För en genomgång av de senaste tio årens principiella diskussion om demokrati och legitimitet i unionspolitiken se Christer Karlsson, *Democracy, Legitimacy and the European Union* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis,

2001). För en jämförelse med andra förbundsstater se David McKay, *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience* (Oxford University Press, 2001). En samlad framställning av hur det europeiska statssystemet förändras ger Kjell Goldmann, *Transforming the European Nation-State* (London: Sage, 2001).

Av särskilt intresse för tesen i denna uppsats är Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: Norton, 1969), Fritz W. Scharpf, "Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe" i *Scandinavian Political Studies*, 24, 2001, nr 1, samt Fritz W. Scharpf & Vivien A. Schmidt, eds., *Welfare and Work in the Open Economy*, 1–2 (Oxford University Press, 2000) liksom min uppsats "What Makes a European Monetary Union Without a Parallell Fiscal Union Politically Sustainable?" i Søren Dosenrode, ed., *Political Aspects of the European Economic and Monetary Union* (Aldershot: Ashgate, 2002).

Presentation av författare och redaktörer

HANS E. ANDERSSON är filosofie doktor i statsvetenskap. Han disputerade våren 2001 vid Göteborgs universitet på avhandlingen *Homo Nordicus? Om danska, norska och svenska tjänstemäns och förtroendevaldas identiteter*. Han har sedan flera år intresserat sig för Schengensamarbetet och EU:s flykting- och invandringspolitik. Första halvåret 2001 var han verksam som forskare och lärare vid Strategiska Institutionen, Försvarshögskolan och studerade där utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Läsåret 2001–2002 deltar Hans E. Andersson i Fulbright/American Political Science Association's Congressional Fellowship Program och arbetar därmed vid kongressen i USA.

NICLAS ANDRÉN är doktor i finansiering och verksam som lektor vid företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Hans forskningsspecialitet är finansiell och makroekonomisk riskhantering. Han doktorerade på detta område våren 2001 på en avhandling med titeln *Essays on Corporate Exposure to Macroeconomic Risk* (Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds universitet). Inom området euroforskning studerade han i sin doktorsavhandling eurons inverkan på europeiska företags känslighet för makroekonomiska förändringar. Han har tillsammans med Lars Oxelheim även skrivit artikeln "On the Impact of the Euro on Corporate Exposure to Macroeconomic Risk", Svenska Nätverkets i Europaforskning i Ekonomi konferens, 15–18 maj 2001.

CARL FREDRIK BERGSTRÖM är doktorand i europarätt vid Stockholms universitet och European University Institute i Florens. Avhandlingen, på vilken disputation beräknas äga rum under våren 2002, behandlar EU-kommissionens ökade lagstiftningsansvar och det så kallade kommittologisystemet. Bergström har skrivit ett antal rättsvetenskapliga artiklar på såväl svenska som engelska och italienska och bidrar dessutom i Butterworths Expert Guide on

Presentation av författare och redaktörer

the European Union. Bland offentliga uppdrag kan noteras fortlöpande undervisning på Regeringskansliet och expertuppdrag hos bland annat Statskontoret (expertstudie av svenska departements och myndigheters ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning, Statskontoret 2000:20C) och den så kallade EU 96-kommittén (rättsligt skydd av grundläggande fri- och rättigheter i den Europeiska Unionen – tillsammans med Ulf Bernitz – Statens Offentliga Utredningar 1996:16).

ULF BERNITZ var under åren 1993–2001 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han var tidigare professor i civilrätt vid samma universitet. Ulf Bernitz leder det rättsvetenskapliga nätverket för Europaforskning. Han är ordförande i Svenska föreningen för europeisk rätt och har varit president i den internationella Europarättsföreningen, Fédération Internationale de droit européen (FIDE). Han har bland annat utgivit läroboken *Europarättens grunder* (1999) och medverkat som expert i EU 96-kommittén. Han har tillsammans med J. Nergelius varit redaktör för boken *General Principles of European Community Law* (The Hague: Kluwer Law International, 2000) som bygger på en av nätverket anordnad konferens i ämnet.

MATTIAS GANSLANDT är verksam som forskare vid Industriens Utredningsinstitut i Stockholm. Han doktorerade 1999 vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds Universitet och var under läsåret 1999/2000 gästforskare vid University of Colorado at Boulder, USA. Ganslandt har vid sidan om sin akademiska verksamhet skrivit ett antal utredningar om konkurrens- och handelspolitik för bland annat Kommerskollegium, Konkurrensverket och Näringsdepartementet. På senare år har Ganslandt varit en flitigt efterfrågad ekonomisk expert i konkurrensrättsliga ärenden i Sverige och EU. Mer information om Mattias Ganslandts forskning finns på hans hemsida <http://www.iui.se/staff/mattiasg/>.

SVERKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Inom Europaforskningen har han bland annat skrivit "EG:s demokratiska legitimitet", i SOU 1994:12, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, E. Smith, (ed.) (London: Kluwer 1996), "Double Asymmetry as Normative Challenge" i *Democracy and the European Union*, A. Føllesdal & P. Koslowski, (eds.) (Berlin: Springer Verlag, 1997), "Sökandet efter en tredje möjlighet" i *EU i dag* (SNS Förlag, 1998), "Defending the Democratic Defi-

cit" i *Political Theory and the European Union*, A. Weale & M. Nentwich, (eds.) (Routledge, 1998), "Reconciling Suprastatism and Accountability" i *Democratizing the European Union*, C. Hoskyns & M. Newman, (eds.) (Manchester University Press, 2000 samt "What Makes a European Monetary Union Without a Parallell Fiscal Union Politically Sustainable?" i Søren Dosenrode, ed., *Political Aspects of the European Economic and Monetary Union* (Aldershot: Ashgate, 2002).

PER LUNDBORG är verksam vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Stockholm och professor (adjungerad) vid Handelshögskolan i Göteborg. Bland hans senare publikationer som är relaterade till arbetskraftsrörlighet kan nämnas "International Migration and Growth in Developed Countries: A Theoretical Analysis," *Economica* Vol 67 November, 2000 och "The Growth and Welfare Effects of International Mass Migration" i *Journal of International Economics*, December 2001. Båda är samförfattade med Paul Segerstrom.

KATRIN NYMAN METCALF disputerade vid Uppsala universitet i september 1999 inom ämnet folkrätt, med en avhandling om rymdrätt. Hon har arbetat med såväl folkrätt som EG/EU-rätt vid Uppsala universitet samt i regeringskansliet och var läsaren 1999–2001 biträdande professor och ansvarig för EG/EU-rätten vid Riga Graduate School of Law i Riga, Lettland samt adjungerad professor vid Concordia International University i Tallinn, Estland. För närvarande är hon verksam vid konsultfirman Human Dynamics i Wien och arbetar främst med lagstiftningsprojekt i Öst- och Centraleuropa. Hon är också verksam som gästföreläsare vid olika universitet och för praktiker i olika sammanhang. Hon har sedan 1997 arbetat i Bosnien-Herzegovina, med lagstiftning och institutionsuppbyggnad främst inom kommunikationsområdet och var bosatt i Sarajevo 1997–1999. Nyman Metcalf har publicerat ett antal artiklar inom ämnena EG/EU-rätt och folkrätt och är redaktör för EG/EU-rättsavdelningen i den ledande lettiska juridiska tidskriften *Likums un Tiesibas*.

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet och dessutom knuten till IUI i Stockholm. Han leder nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han under senare år bl a skrivit följande böcker: *International Financial Integration* (Berlin och New York: Springer

Presentation av författare och redaktörer

Verlag, 1990), *The Global Race for Foreign Direct Investment* (redaktör och medförfattare, Berlin och New York: Springer Verlag), *Financial Markets in Transition – Globalization, Investment and Economic Growth*, (London: Routledge, 1996 och New York: International Thomson Press, 1997), *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (Chichester och New York: Wiley, 1997, medförfattare C. Wihlborg) och *Corporate Strategies to Internationalize the Cost of Capital* (Köpenhamn: Handelshögskolens Forlag, 1998, medförfattare A Stonehill m.fl.). Bland hans artiklar av senare datum om integration kan nämnas "Does Foreign Direct Investment Replace Home Country Investment", *Journal of Common Market Studies*, (2000, vol 38, nr 2) (medförfattare P Braunerhjelm) och "Routes to Equity Market Integration – the Interplay between Politicians, Managers and Investors", *Journal of Multinational Financial Management* (2001, vol 11, nr 2).

MARIA STRÖMVIK är doktorand i statsvetenskap vid Lunds universitet och har även varit gästforskare vid Institute of International Relations, University of British Columbia, i Vancouver. Hennes avhandlingsarbete berör förändringskrafter i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete, framför allt såsom det tagit sig uttryck i framväxten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Tidigare har hon skrivit bl a "Sverige och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik" i Karl Magnus Johansson (red) *Sverige i EU*, (SNS Förlag, 1999), "Globalisering och regional integration: EU som reaktion eller drivkraft" i Christer Jönsson, Magnus Jerneck & Lars Göran Stenelo (red) *Politik i globaliseringens tid* (Studentlitteratur, 2001) samt, tillsammans med Rikard Bengtsson, "Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – Sverige i världspolitikens strålkastarljus" i Jonas Tallberg (red) *När Europa kom till Sverige. Ordförändskapet i EU 2001* (SNS 2001).

NILS WAHL är sedan 2001 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han disputerade 1995 på avhandlingen *Konkurrensförhållanden Om förhållandet mellan EG:s konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt*. Han har tidigare varit verksam vid en advokatbyrå i Stockholm. Till de större arbetena hör boken *Konkurrensskada Skadeståndsansvar vid överträdelse av EG:s konkurrensregler och den svenska konkurrenslagen från 2000*.

Per Ahlin
Ensam är inte stark

En essä om FN och den ny-nya världsordningen

Var det bra att Nato bombade Kosovo? Hur skall Saddam Husseins Irak kunna neutraliseras? Kommer EU att spela även en utrikespolitisk roll? Är USA:s inflytande viktigt? Har FN någon chans att ta sitt primära ansvar för världsfreden? Kan framtida konflikter förhindras och vad innebar terrordåden i New York och Washington D. C. den 11 september 2001 för världens framtid? Frågan är kort sagt hur en framtida världsordning bör se ut? Ett försök att svara görs i denna personligt hållna essä, som präglas av författarens tro på FN:s roll och på demokratins överlägsenhet.

Per Ahlin är utrikesredaktör på Dagens Nyheter.



119 sidor, häftad

Beställ boken på
www.santerus.com
eller i bokhandeln

Maria Gussarsson

En socialdemokratisk Europapolitik

Den svenska socialdemokratins hållning till de brittiska, västtyska och franska broderpartierna, och upprättandet av ett västeuropeiskt ekonomiskt samarbete, 1955–58

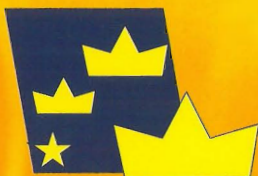


År 1955 lade kol- och stålunionens sex medlemsstater fram ett förslag om att utveckla sitt samarbete och upprätta en tullunion. Ett år senare lanserades ett förslag om att etablera en frihandelszon omfattande i stort sett alla OEEC-medlemmar. I Sverige möttes dessa båda idéer inledningsvis ljummet men det påpekades att de pga landets omfattande utrikeshandel inte kunde negligeras. I andra länder menade socialdemokrater att det fanns all anledning att koppla ihop det samarbete som fanns mellan Västeuropas socialdemokratiska partier och det som planerades mellan dess stater. I boken undersöks om också det svenska SAP använde sig av denna strategi, om de använde kontakterna med broderpartierna för att bemöta förslagen om ett västeuropeiskt ekonomiskt samarbetet 1955–58.

306 sidor, häftad

Maria Gussarsson är historiker.

Beställ boken på
www.santerus.com
eller i bokhandeln



Den europeiska integrationens historia beskrivs vanligen, med all rätt, som ett unikt exempel på hur forna fiender kan komma samman och skapa en gemenskap för att lösa problem man var för sig har svårt att hantera. Denna närmast rutinmässiga betoning av samarbete och gemenskap bör inte skymma det faktum att den europeiska integrationen också aktualiserar olika former av *konkurrens*.

Temat för denna bok är konkurrens på tre olika nivåer. På en första nivå handlar det om konkurrens *mellan EU och omvärlden*. I takt med att unionen utvecklat den inre marknaden och deklarerat ambitionen att hålla en högre profil i utrikespolitiska frågor, så aktualiseras olika typer av konkurrensfrågor. Unionen framträder som en utmanare i världspolitiken samtidigt som den inre marknadsens murar mot omvärlden leder till olika slags motsättningar gentemot omvärlden.

Det förekommer också konkurrens *mellan unionens medlemsländer*. På det ekonomiska området är detta oftast något positivt och i grunden eftersträvansvärt. En grundläggande tanke bakom införandet av en gemensam valuta var att eliminera hinder för konkurrens mellan medlemsländerna. All konkurrens är emellertid inte av godo. I anslutning till flyktingpolitiken blir det till exempel uppenbart att människor på flykt drabbas hårt av medlemsländernas ovilja att avstå konkurrens när det gäller utformandet av regler för att bevilja uppehållstillstånd.

Historiskt finns det inom unionen en maktkamp mellan rådet, kommissionen och parlamentet. Denna konkurrens kan ta sig olika uttryck: den kan till exempel gälla inflytande över lagstiftningens utformning, eller tolkningsföreträde vad avser bilden av unionens framtida utmaningar. Denna samlade problematik – *konkurrens mellan institutioner* – utgör bokens tredje och avslutande tema.

Detta är femte årgången av Europaperspektiv.

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. En av uppgifterna är att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet.

ISBN 91-89449-27-4



9 789189 449275

