

SANTÉRUS  
FÖRLAG



Ulf Bernitz  
Sverker Gustavsson  
Lars Oxelheim  
[REDAKTÖRER]

# EUROPAPERSPEKTIV

ÖSTUTVIDGNING, MAJORITETSBSLUT  
OCH FLEXIBEL INTEGRATION

*Årsbok 2001*



EUROPAPERSPEKTIV  
2001

Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson  
& Lars Oxelheim  
(redaktörer)

# EUROPA- PERSPEKTIV 2001

Östutvidgning, majoritetsbeslut och flexibel integration

Årsbok för Europaforskning inom  
ekonomi, juridik och statskunskap

SANTÉRUS  
FÖRLAG



## Nätverk för Europaforskning

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

*Nätverket för Europarättsforskning* leds av 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 91-89449-14-2

© 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 el. 08-31 24 42

08-545 688 69 el. 08-32 07 89 fax

[www.santerus.com](http://www.santerus.com)

Tryck: AiT Falun, Falun 2001

# Innehåll

Förord 7

Inledning 9

## **Östutvidgningen 15**

*Thomas Hall & Per Magnus Wijkman*

De baltiska staternas kapplöpning  
mot EU-medlemskap 17

*Li Bennich-Björkman*

Är de baltiska staterna redo för ett  
EU-inträde? 43

*Erik Nerep*

Från en union till en annan – Estlands rättsliga  
dilemma 61

## **Majoritetsbeslut 77**

*Joakim Nergelius*

Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd –  
en konstitutionell nyckelfråga 79

*Christer Karlsson*

Utökad tillämpning av majoritetsbeslut –  
frälsning eller undergång? 103

*Bengt Assarsson*

Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad  
tillämpning av majoritetsbeslut inom EU 125

Innehåll

**Flexibel integration 149**

*Magnus Jerneck*

Är flexibel integration i EU en bärkraftig princip? 151

*Ulf Bernitz*

Flexibel integration – väg för EU:s utveckling? 175

*Tarmo Haavisto*

Sverige utanför EMU – förmån utan pris? 195

Presentation av författare och redaktörer 217

## Förord

Genom uppgörelsen i Nice den 11 december 2000 tvingades de små medlemsländerna i Europeiska unionen att gå med på en kompromiss om maktfördelningen. De stora länderna avstod från den ena av sina båda kommissionärer mot att röstviktningen i ministerrådet försköts till de små ländernas nackdel. Enligt den officiella retoriken skall detta öppna för en östutvidgning.

Betraktat utan önsketänkande är det svårt att ta för givet, att denna omfördelning till de stora ländernas fördel ensamt löser det politiska problemet. Talet om att unionen behöver ges en helt ny struktur för att kunna rymma ytterligare tio à femton medlemsländer har långtifrån tystnat. Intresset för frågan om unionens ”slutmål” har på ett paradoxalt sätt snarare tilltagit än avtagit i takt med att en östutvidgning på allvar börjat avteckna sig som en praktisk möjlighet.

Under de båda närmaste åren kommer det att hållas allmänna val i Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland. Frågan om en östutvidgning säger sig ingen vilja aktualisera i dessa valrörelser. Ändå valde utrikesminister Fischer, president Chirac och andra ledande politiker under förra året att göra stora utspel om en mer grundläggande omgestaltning av unionen. Varför valde de inte i stället – på det sätt som vi historiskt har vant oss vid – att koncentrera sig på det närmast förestående och skjuta frågan om slutmålet på framtiden?

Kombinationen av uppseendeväckande utspel och nära förestående valrörelser är en händelse som ser ut som en tanke. Vart vill de ledande inom politik, näringsliv och rättsväsen långsiktigt driva unionen? Vilken är det utökade samgåendets och samarbetets inverkan på sysselsättning, säkerhet och välfärd? Vilka är alternativen? Också sådana läsare, som gör en optimistisk bedömning av när en östutvidgning i praktiken kan komma, måste hålla med om att behovet av oberoende forskning och debatt får ständigt ny näring av den faktiska händelseutvecklingen.

Detta är fjärde 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 på såväl kort som medellång och längre sikt. Som redaktörer har undertecknade valt ämnen och författare.

## Förord

På det praktiska planet har Mikael Axberg vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala varit sammanhållande. Han har haft gott stöd av Christer Karlsson vid samma institution samt av Magnus Andersson vid juridiska institutionen i Stockholm och Jens Forssbäck vid Institutet för ekonomisk forskning i Lund. Ett första utkast till boken diskuterades vid ett gemensamt seminarium i Mölle med det ekonomiska nätverket som arrangörer.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2001

*Ulf Bernitz   Sverker Gustavsson   Lars Oxelheim*



## Inledning

Med Nicefördraget löstes en del institutionella frågor, men resultatet anses allmänt vara minimalt i förhållande till vad som hade behövts.

För första gången sedan vi blev medlemmar 1995 är Sverige under det första halvåret 2001 ordförande i Europeiska unionen. Vid årsskiftet 2001 avlöste vi Frankrike som ordförandeland. Sverige har därigenom möjlighet att sätta sin prägel på samarbetet genom att i viss utsträckning driva svenska hjärtefrågor som miljö, offentlighet, jämställdhet och sysselsättning. Vi har som ordförandeland också ansvar för att driva långsiktiga projekt som inte fick sin lösning under det franska ordförandeskapet. Sverige spelar därmed en viktig roll för att hålla farten uppe i det historiska projektet att *utvidga unionen österut*, den högst prioriterade frågan under det svenska ordförandeskapet.

Berlinmurens nedmontering och Tysklands återförening, Sovjetunionens upplösning och kommunistregimernas fall i det forna Östeuropa har öppnat möjligheter för att ena Europa och överbrygga uppdelningen i öst och väst. Sedan järnridån gick upp har det emellertid blivit tydligt att det kvarstår gränser som fortsatt delar Europa; medlemskap i Europeiska unionen har blivit den nya vattendelaren mellan öst och väst. Därför betraktas östutvidgningen av många som ett historiskt och nödvändigt projekt för att ena en splittrad kontinent och långsiktigt värna fred och säkerhet.

Östutvidgningen ger upphov till många viktiga frågor av såväl politisk, ekonomisk som juridisk karaktär och utgör därför ett av de tre teman som tas upp i denna bok. Varje tema behandlas i var sitt bidrag från respektive ämnesdisciplin. Som politiskt projekt kan östutvidgningen betraktas ur två skilda perspektiv. Vi har valt att i huvudsak betrakta östutvidgningen ur ett *ansökarperspektiv*. Med detta betraktelsesätt kommer ofta förbisedda frågor i förgrunden: Vilka är motiven för ansökarländerna att vilja bli medlemmar i EU? Vilka krav måste dessa uppfylla innan de kan upptas som medlemmar? Vilka inhemska ekonomiska konsekvenser kan ett medlemskap förväntas få för ansökarländerna i Östeuropa? Här i Sverige och mer generellt inom unionen förs debatten istället ofta ur ett *medlemsperspektiv*: Hur ska ett framtida EU med ett tiotal nya medlemmar kunna fatta beslut på ett effektivt sätt? Vilka kostnader medför en utvidgning när nya medlemmar, varav flera t.ex. har en

föråldrad jordbrukssektor, ansluter? Hur ska en avsevärt mer heterogen union förmå hålla samman och tala med en röst i internationella frågor? Dessa frågor är naturligtvis viktiga, men behandlas här endast när de också har relevans ur ansökarperspektivet.

För närvarande förhandlar ett tiotal länder om medlemskap i Europeiska unionen. Vi har här valt att fokusera på de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen, som är centrala utvidgningsländer ur ett svenskt perspektiv. I samtliga dessa länder är EU-medlemskapet högsta prioritet och man arbetar hårt för att uppfylla de kriterier som unionen ställt upp för medlemskap. De så kallade Köpenhams- och Madridkriterierna anger att ansökarländerna ska vara marknadsekonomier, demokratier samt rättsstater med väl fungerande offentliga institutioner och en administration som kan genomföra EU-lagstiftningen.

*Thomas Hall* och *Per Magnus Wijkman* gör en samlad bedömning av förutsättningarna för vart och ett av de tre baltiska länderna att snabbt nå målet om medlemskap i EU. Tonvikten läggs på ekonomiska faktorer: styrkan och omfattningen av den ekonomisk-strukturella reformpolitiken under 1990-talet, allmän makroekonomisk stabilitet och uppfyllandegraden av de ekonomiska kriterier som uppställts som villkor för medlemskap, samt slutligen ekonomiernas flexibilitet och anpassningsbarhet. En klar slutsats är att Estland, mätt med gängse ekonomiska indikatorer, är mest ”redo” av *alla* ansökarländer (och i många avseenden helt redo), medan det i Lettland och Litauen återstår mycket arbete för att nå den nivå av ekonomisk utveckling som krävs för medlemskap.

*Li Bennich-Björkman* frågar sig om de baltiska staterna är redo för medlemskap i EU med hänsyn till ländernas politiska förutsättningar. Hennes svar är att vi måste betrakta Estland, Lettland och Litauen som enskilda länder för att få en rättvis bild av de problem som man har att brottas med. Otvetydigt är det så att Estland har kommit längst även när det gäller att uppfylla de politiska kriterier som unionen uppställt för medlemskap. Estland har ett väl fungerande politiskt system relativt befriat från korruption. Problemet här är den ryska minoritetsbefolkningen som står utan medborgarskap och grundläggande politiska rättigheter. Lettland och Litauen har en längre väg att vandra innan man kan sägas vara redo för medlemskap i EU. Båda länderna är svårt drabbade av korruption och de politiska institutionerna är svaga. Det är mycket tveksamt om man i dagsläget kan sägas besitta förmågan att tillämpa EU-lagstiftning – vilket är ett avgörande krav för att komma i fråga för medlemskap.

Estlands särställning bland de baltiska kandidatländerna motiverar *Erik Nerep* att gå vidare och redogöra för hur Estland valt att förbereda sitt medlemskap konstitutionellt och genom harmonisering av rätten i övrigt. Utmärkande är ett rättsligt dilemma, där den nyvunna självständigheten efter Sovjeunionens fall ska säkras genom medlemskap i en annan union – EU – som i sig kan utgöra ett hot mot den estniska suveräniteten. Nerep studerar bl.a. författningskommitténs förslag till ny bestämmelse och hur formuleringarna där kan sägas uttrycka detta dilemma.

Östutvidgningen är i sig ett historiskt projekt värt att uppmärksamma, men den är också av stor betydelse därför att frågan om unionens institutionella struktur ställs på sin spets. Under en tioårsperiod har tre regeringskonferenser hållits i syfte att revidera de fördrag som ligger till grund för EU. Medlemsländerna har varit överens om att ett framtida EU med så många som 25–30 medlemmar kräver att unionens institutionella ramverk reformeras. Däremot har man haft svårt att enas om *hur*. Nicefördraget 2000 blev liksom Amsterdamfördraget 1997 något av en halvmesyr. De institutionella frågorna kring tilldelningen av kommissionärer, viktningen av röster i rådet och tillämpningen av majoritetsbeslut kommer fortsatt att vara aktuella.

Den senare av dessa frågor, *tillämpningen av majoritetsbeslut i ministerrådet*, utgör det andra temat i denna volym. Möjligheten att fatta majoritetsbeslut fanns redan i Romfördraget från 1957, men snart bildades en praxis där beslut inom dåvarande EG fattades enligt enhällighetsprincipen. Sedan Frankrike under de Gaulles ledning hotade att bojkotta beslut i ministerrådet kom medlemsländerna 1966 överens om att inte fatta några beslut som stred mot ett lands nationella intresse. Den så kallade Luxemburgkompromissen innebar därmed att varje medlem gavs vetorätt under hänvisning till vitala nationella intressen. Frågan om majoritetsbeslut kom därefter att spela en undanskymd roll under två decennier.

Enhetsakten som antogs 1986 kom att utgöra ett trendbrott. Där lade man fast möjligheten att fatta majoritetsbeslut inom en rad områden som rörde den inre marknaden. Maastrichtfördraget från 1992 och Amsterdamfördraget från 1997 förde båda med sig en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. Dessa reformer har emellertid, i ljuset av östutvidgningen, kommit att betraktas som otillräckliga för att reformera unionens beslutsprocess och garantera fortsatta möjligheter till effektivt beslutsfattande. Många medlemsländer har menat att vetorätten måste begränsas till att gälla ett absolut minimum av frågor för att undvika blockeringar i beslutsprocessen i ett framtida EU med så många som 30 medlemsstater. Även om Nicefördraget innebär att fler frågor

än tidigare kommer att kunna avgöras genom majoritetsbeslut, kvarstår veto-rätten på centrala områden.

Att utöka tillämpningen av majoritetsbeslut i ministerrådet kan få långtgående konsekvenser. *Joakim Nergelius* visar att frågan om majoritetsprincipens utsträckning är nära knuten till en lång rad centrala aspekter av det europeiska samarbetet. Inte minst gäller detta frågan om unionens demokrati-problem. När majoritetsbeslut blir ett allt vanligare inslag i det europeiska samarbetsprojektet, måste vi ställa den avgörande frågan om detta gör EU mer eller mindre demokratiskt. Något entydigt svar är svårt att ge eftersom flera konkurrerande demokratibegrepp är aktuella i diskussionen kring unionens framtid. Frågan om majoritetsbeslut visar därmed på behovet att tydliggöra innebörden av begrepp som demokrati, federalism, subsidiaritet och konstitution i anslutning till unionens framtida organisering.

*Christer Karlsson* söker i sitt bidrag problematisera den gängse bilden av de konsekvenser som en utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan komma att föra med sig. Å ena sidan har förespråkarna för en utsträckning av majoritetsprincipen hävdad att ministerrådet, särskilt med tanke på den förestående östutvidgningen, kommer att stå oförmöget att fatta beslut om inte veto-rätten beskärs kraftigt och kvalificerad majoritet blir den allmänna principen för beslutsfattande i rådet. Å andra sidan hävdar motståndarna att legitimiteten för unionens beslut kommer att undergrävas om enskilda länder, eller grupper av länder röstas ned i rådet. Karlsson menar att det finns goda skäl att ifrågasätta såväl de påstått positiva som de påstått negativa konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. Hela frågan om majoritetsbeslut framträder därmed i ett nytt ljus och vi måste söka alternativa vägar för att försäkra att EU framgent förmår fatta beslut på ett effektivt sätt.

*Bengt Assarsson* diskuterar de ekonomiska konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. Närmare bestämt analyserar han de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av den ökade ekonomiska samordning som då kan antas följa. Slutsatsen är att de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av en samordning inte är så entydigt negativa som den svenska EMU-utredningen hävdad. Det finns tillfällen då ett land som Sverige kan göra stabiliseringspolitiska vinster på att delta i en samordning av såväl penning- som finanspolitik.

En fullt genomförd östutvidgning skulle nära nog fördubbla unionens medlemsantal, men framförallt kommer de ekonomiska, politiska och kulturella skillnaderna mellan medlemsländerna att öka. Vi står inför en större och mer heterogen union. Det måste då på allvar ifrågasättas om det är möjligt att hävda principen om att samtliga medlemsländer i samma utsträckning ska

delta i samarbetet inom varje område som EU har att besluta om. Kraven på ett differentierat medlemskap, där en grupp medlemsländer tillåts att inom vissa områden gå vidare på egen hand och fördjupa samarbetet medan andra ställer sig utanför, kommer att öka i takt med att utvidgningen blir en realitet. Denna problematik diskuteras vanligtvis under den samlande beteckningen *flexibel integration* och utgör bokens tredje och avslutande tema.

Flexibel integration är inte någonting nytt för det europeiska samarbetsprojektet, men frågan om ett differentierat medlemskap blir än mer akut genom utvidgningen. Det viktigaste exemplet på redan existerande inslag av flexibilitet är EMU, där fyra medlemsländer ställdes utanför valutaunionen då denna trädde i kraft. Kortsiktigt förefaller det ha gått utmärkt att förena flexibel integration med samarbetsprojektet som helhet. Frågan är emellertid vad ett ökat inslag av flexibilitet kommer att betyda för unionens framtid och karaktären på samarbetet/samgåendet i stort. Den flexibla integrationens princip tycks vara något av ett tveeggat svärd, som såväl kan hålla tillbaka som driva på utvecklingen: Å ena sidan erbjuds ett instrument för länder som oroas av tankarna på en europeisk federation och anser att mellanstatlighetens princip trots allt bör vara vägledande. Möjligheten att ställa sig vid sidan av kan vara ett sätt för länder som Sverige, Danmark och Storbritannien – vilka traditionellt varit emot tanken på en alltför djupgående integration – att göra motstånd mot ytterligare samgående. Å andra sidan kan flexibiliteten stärka kärnländernas möjligheter att gå vidare och söka ett samgående inom ständigt nya områden.

*Magnus Jerneck* frågar om flexibel integration i EU är en bärkraftig princip. Utgångspunkten är ett uppmärksammat tal av den tyske utrikesministern Joschka Fischer, där en vision av EU som en framtida federation uppmålas, och där flexibel integration framstår som en viktig drivkraft för en sådan utveckling. Grundtanken är, att om några länder ges utrymme att gå före, kan detta skapa ett slags gravitationscentrum, som på sikt drar in också de från början motsträviga länderna. Jerneck påvisar flera problem med denna tanke, särskilt att den särpräglade förhandlingskulturen i EU riskerar att bryta samman. Kännetecknande för dagens EU är ständiga förhandlingar ”i skuggan av framtiden”. Genom att parterna vet att de kommer att mötas som jämlikar gång efter annan har ömsesidighet och tolerans utvecklats, värden som riskerar att gå förlorade med ett differentierat medlemskap. Det kan därmed bli svårare att hitta effektiva förhandlingslösningar. ”Den paradoxala situationen kan alltså uppstå, att en effektivitetsfrämjande åtgärd som flexibel integration i själva verket får motsatt effekt”, skriver Jerneck.

## Inledning

*Ulf Bernitz* visar att principen om flexibel integration inte bara behöver ses som en väg för EU:s *framtida* utveckling utan redan är en realitet. Genom att precisera några olika typer av flexibilitet (Europa i flera hastigheter, variabel geometri och Europa à la carte – begrepp som förekommer i flera kapitel) kan befintligt samarbete analyseras. Även om något fördjupat samarbete ännu inte har uppstått i enlighet med Amsterdamfördragets och det nya Nicefördragets formella regler för flexibilitet, kan den sociala stadgan, EMU, utrikes- och säkerhetspolitiken och Schengensamarbetet ses som exempel på olika typer av flexibel integration. Bernitz diskuterar också för- och nackdelar med flexibel integration ur ett svenskt perspektiv.

*Tarmo Haavisto* avslutar volymen med att diskutera Sveriges val att stå utanför EMU trots att landet egentligen uppfyller de formella kraven för deltagande. Några länder går före med EMU-projektet trots de risker det är förknippat med, medan andra länder erbjuder möjlighet att ansluta sig senare. De som väljer att avvakta kan anses få en särskild förmån – en option – som åtminstone teoretiskt kan värderas med den ekonomiska teorins principer för optionsprissättning. Även om beräkningarna rymmer stora mått av osäkerhet, kan optionens värde för svenskt vidkommande antas ligga mellan 50 och 100 miljarder kronor. I praktiken är priset noll och det finns därigenom ingen anledning för Sverige (eller något annat land) att avstå optionen, dvs. den avvaktande EMU-strategin. Man skall dock också beakta att det finns ett politiskt pris, som under den svenska ordförandeperioden visar sig i att det land som då ska leda unionens arbete inte får delta i rådets handläggning av EMU-frågor.

# *Östutvidgningen*

# De baltiska staternas kapplöpning mot EU-medlemskap

av Thomas Hall & Per Magnus Wijkman

Omvälvande historiska förändringar sker ofta i tre faser. En inledande fas med euforisk yra följs av besvikelse och avslutas med realistisk analys. Ett sådant mönster kännetecknade Europa under 1990-talet. En inledande optimism om ett "fritt och odelat Europa", utlöstes av Berlinmurens fall och nyvunnen självständighet i Östeuropa. I mitten av nittiotalet följde besvikelse över de hinder som stod i vägen för att "återvända till Europa". Politiska låsningar och djupt rotade ekonomiska problem påverkade takten i övergången till demokrati och marknadsekonomi. I dag kännetecknas debatten av en mer realistisk syn på möjligheter och problem vid EU:s utvidgning.

En snabb utvidgning är viktig därför att EU:s grund utgörs av fredstanken. Europeiska gemenskapen upprättades efter andra världskriget för att befrämja försoning i Europa och förhindra framtida krig mellan medlemsstaterna. Målet har uppfyllts så framgångsrikt i Västeuropa att det idag uppfattas som självklart. Femtio års diktatur i öst har förhindrat den uppgörelse med det förflutna som är nödvändig för att förhindra framtida krig. Nu vilar det på Europeiska unionen att slutföra denna försoningsprocess och säkra demokrati och mänskliga rättigheter i hela Europa.

Men fred kan inte upprätthållas utan en rimlig fördelning av välstånd. "Fattigdomsklyftan" mellan Öst- och Västeuropa är stor. Inkomsten per capita i de baltiska staterna är bara ca en fjärdedel av EU-genomsnittet. Medlemskap är ett viktigt instrument för att minska denna klyfta, inte minst genom att öka säkerheten för utländska och inhemska investerare. För att säkerställa fred och rimligt välstånd i hela Europa är EU:s utvidgning nödvändig.

Ett av huvudmålen för Sveriges ordförandeskap första halvan av 2001 är att åstadkomma ett genombrott i förhandlingarna om en utvidgning av EU. Detta kapitel ger en realistisk bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för Estland, Lettland och Litauen – Sveriges grannar och medaktörer i



Europas historia – att snabbt bli medlemmar i EU. Ett antal nyckelindikatorer för ansökarländerna anger vilka som har möjlighet till snara genombrott. Först granskar vi förutsättningarna för makroekonomisk stabilitet och strukturförändring. Därefter undersöker vi vilka ansökarländer som uppfyller Köpenhamnsvillkoren att vara fungerande marknadsekonomier och klara marknadskrafterna inom Europeiska unionen. Sedan bedöms ländernas institutionella förmåga att införa och tillämpa gemenskapens regelverk, i synnerhet för ”de fyra friheterna” (regler om rörelsefrihet för kapital, tjänster, varor och arbetskraft). Slutligen granskas framväxten av den ”nya ekonomin” i de baltiska länderna, eftersom den speglar ekonomins förändringsförmåga – en grundegenskap i en väl fungerande marknadsekonomi.

Genomgången visar att Estland ligger främst bland ansökarländerna. Det lilla landet står Finland nära geografiskt och språkligt och har genomfört en konsekvent reformpolitik. Lettland har under de senaste åren ökat farten i reformarbetet, men ligger fortfarande efter Ungern, Tjeckiska republiken och Slovenien. Landet befinner sig i samma grupp som Polen, Litauen och Slovakiska republiken. Både Lettland och i ännu högre grad Litauen måste därför göra stora framsteg om de skall bli EU-medlemmar i en första omgång.

## Kapplöpningen mot medlemskap

Utvidgningen av EU är en politisk nödvändighet – inte bara för länderna i Östeuropa utan även för Europeiska unionen. EU är nämligen det bästa medlet för att uppnå fred och välfärd i Europa. Grundvillkoren för medlemskap i EU är inte förhandlingsbara. Resultatet av de pågående ”förhandlingarna” är i själva verket givet: medlemskap enligt rådande villkor. Blott tillfälliga avvikelser (övergångsperioder) från *gemenskapens regelverk* är möjliga. Därför handlar förhandlingarna egentligen om ”timing”; när blir de enskilda länderna medlemmar i EU? För *ansökarländerna* är förhandlingarna en kapplöpning om vem som först lyckas bli redo för medlemskap – och nu deltar tolv länder i loppet. För *EU* handlar förhandlingarna om att vara redo för att ta emot behöriga ansökarländer. Utvidgning kräver samtycke från samtliga femton medlemsstater och Europaparlamentet.

Metaforen *regatta* kan användas för att beskriva förhandlingsprocessen: de tävlande startar samtidigt och upptas som medlemmar allteftersom de passerar mållinjen. Europeiska unionen förhandlar just nu med Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumä-

nien, Slovakien samt Slovenien. Turkiet har godkänts som kandidatland men förhandlingarna har ännu inte påbörjats och behandlas därför inte i denna framställning. Inte heller Cypern och Malta behandlas, eftersom de inte är övergångsekonomier. Norge och Island finns med som jämförelse eftersom de genom EES-avtalet med EU i realiteten är ekonomiska medlemmar.

Estland, Lettland och Litauen har förklarat att de avser att vara redo för EU-medlemskap år 2003. För att anses redo måste ansökarländerna uppfylla de politiska och ekonomiska villkoren enligt Köpenhamnstoppmötet. De måste införa gemenskapens regelverk i den nationella lagstiftningen och dessutom ha förmåga att tillämpa regelverket. Uppgiften är stor för länder som för bara tio år sedan ingick i Sovjetunionen, där den ekonomiska verksamheten fastställdes av centralplanerare i Moskva. Regeringarna i de baltiska staterna har omorganiserat sina förvaltningar för att prioritera inträdesprocessen: departementens verksamhet har samordnats, regeringsorganen effektiviserats och allmänheten informerats om vad medlemskap betyder. Den lettiska regeringen införde 1994 en europeisk integrationsbyrå och den estniska 1996 ett kansli för europeisk integration inom regeringskansliet med direktrapportering till premiärministern. Litauen upprättade 1998 en europeisk kommitté, som rapporterar direkt till premiärministern.<sup>1</sup>

Estlands målmedvetna politik återspeglas i ett klart försprång i förhandlingarna (Tabell 1).

**Tabell 1.** Antal kapitel som formellt öppnats för förhandlingar samt provisoriskt färdigförhandlats av totalt 31

<i>Land</i>	<i>Antal öppnade kapitel</i>	<i>Antal provisoriskt stängda kapitel</i>	<i>Antal kapitel där landet begär övergångsperioder</i>
Cypern	29	16	7
Estland	29	14	7
Tjeckien	29	13	8
Ungern	29	13	13
Slovenien	29	12	12
Polen	29	11	13
Malta	21	10	6
Slovakien	21	9	2
Lettland	21	7	2
Litauen	21	7	6
Bulgarien	21	6	2
Rumänien	21	6	1

*Källa:* Europeiska kommissionen, hösten 2000.

*Not:* Cypern och Malta är inte ekonomier i omvandling och behandlas därför inte i texten.

På Helsingforsmötet 1999 förklarade Europeiska unionen att den för sin del hade som mål att vara redo att ta emot kvalificerade ansökarländer år 2003. Denna beredskap har en viktig formell dimension. Institutioner och arbetsmetoder inom EU måste anpassas för att kunna hantera fler medlemmar – en uppgift som formellt slutfördes vid regeringskonferensen i Nice 2000. Men en viktig praktisk dimension kvarstår. Jordbruks- och strukturpolitiken inom EU måste anpassas; en del ansökarländer (t.ex. Polen) har stora jordbrukssektorer och låg inkomst per capita. Dessutom måste de nya ländernas medlemskap i unionen ratificeras i nuvarande medlemsstater, en ofta tidsödande lagstiftningsprocess med starka inslag av inrikespolitik. Det är därför mycket osäkert om EU kommer att vara redo att "godkänna" ansökarländer redan 2003. EU:s förlust av trovärdighet om tidsschemat spricker måste vägas mot svårigheter att genomföra de förändringar i EU som en utvidgning kräver.

## Makroekonomisk stabilitet och strukturell flexibilitet

Övergången till marknadsekonomi har gått snabbare i Baltikum än i andra före detta socialistländer. Grunden har lagts för makroekonomisk stabilitet och den strukturella flexibiliteten har ökat. Båda dessa faktorer gynnar tillväxt och tillväxten gynnar i sin tur medlemskap.

Till betydande sociala kostnader har de baltiska staterna lyckats etablera makroekonomisk stabilitet, mätt i form av tillväxtpotential, inflation, budgetunderskott och sysselsättning. Omfattande strukturförändringar med en dramatisk omorientering av handel från öst till väst kännetecknade övergångsekonomierna mellan 1990 och 1995. Under krisen slogs många företag ut. Efter 1993 följde ett ekonomiskt uppsving med en höjdpunkt 1997 som avbröts av den ekonomiska krisen i Ryssland 1998 (Tabell 2, kolumn 1). År 2000 och sannolikt också 2001 uppnås en tillväxt på ca 3 procent, i nivå med den väntade tillväxttakten i Europeiska unionen. Men den årliga tillväxttakten har hittills varit måttlig och prognoser, ehuru ljusa, är ändå blott prognoser. Strukturförändringarna har tagit ett årtionde att genomföra och först nu har de baltiska länderna lyckats återuppnå nivån för 1990 års bruttonationalprodukt. Inkomsten per capita i Estland och Lettland har visserligen ökat under 1990-talet, men detta beror delvis på befolkningsminskningen.

Förutsättningarna är nu goda för de baltiska staterna att utnyttja den skapade *tillväxtpotentialen* och uppnå en årlig tillväxt på 5 procent. (De asiatiska

Tabell 2. Indikatorer för makroekonomisk stabilitet, årsgenomsnitt 1993–98.

Länder	BNP-tillväxt	Inflation	Budgetbalans	Arbetslöshet
Österrike	2,51	2	-5,37	4,25
Vitryssland	-0,17	718	-0,24	2,60
Belgien	2,54	2	-3,95	9,20
Bulgarien	-1,23	243	-0,82	7,20
Tjeckien	2,30	9	-0,10	4,20
Danmark	3,53	2	-2,93	7,60
Estland	5,20	35	7,61	9,00
Finland	4,62	1	-10,15	16,60
Frankrike	2,36	2	-4,40	11,80
Tyskland	2,19	2	-2,07	8,60
Ungern	3,73	21	-2,34	10,40
Irland	8,56	2	0,10	13,00
Italien	1,92	4	-5,87	12,00
Lettland	4,41	34	-8,78	9,00
Litauen	2,33	94	-92,50	9,00
Luxemburg	2,86	2	3,23	3,00
Moldavien	-11,74	12	N/A	1,00
Nederländerna	3,00	2	-1,59	6,60
Norge	3,72	2	-0,94	5,00
Polen	4,53	24	-0,78	12,80
Portugal	3,32	4	-2,97	7,00
Rumänien	0,21	113	-0,47	7,80
Ryssland	-4,82	245	-1,60	8,40
Slovakien	5,68	11	N/A	12,60
Slovenien	4,36	16	-0,25	7,80
Spanien	3,14	4	-3,88	22,60
Storbritannien	2,99	3	-4,00	8,80
Sverige	2,66	2	-7,90	8,00
Ukraina	-10,52	1220	N/A	7,67

Not: BNP-tillväxt per capita årsgenomsnitt 1993–1998; Årsgenomsnitt för konsumentpris-inflation 1993–1998; Budgetbalans som procent av BNP 1993–1998; Genomsnittlig arbetslöshet som procent av arbetskraften 1993–1998. N/A – inte tillgänglig uppgift.

”Tigrarna” hade ännu högre tillväxttakt under ett par decennier.) Men ändå dröjer det då fram till år 2021 för Estland, 2025 för Lettland samt 2027 för Litauen att uppnå inkomster per capita som motsvarar dagens EU-nivåer. Om EU har en årlig tillväxt på 2,5 procent under tiden kommer de tre länderna att hinna i kapp inkomstgenomsnittet inom EU först år 2045, 2052

Tabell 3. Rangordning av länder enligt olika aggregerade index avseende beredskap för EU-medlemskap.

Länder	Aggregerat index för		
	Makroekonomisk stabilitet	Strukturell flexibilitet	Förmåga att tillämpa lagstiftning
Österrike	12	1	5,5
Vitryssland	13,25	6,83	16,25
Belgien	13,75	1	6,5
Bulgarien	19,75	5	15,2
Tjeckien	9,25	2,67	9,25
Danmark	9	1	3,75
Estland	8,75	2,67	6
Finland	13,5	1	3,75
Frankrike	15,25	1	7,5
Tyskland	12,75	1	5
Ungern	13,5	2	9,25
Irland	7,25	1	4,25
Italien	17,75	1	7,75
Lettland	15	4,17	11,75
Litauen	19	4,17	12
Luxemburg	5,5	1	2,25
Moldavien	13,33	5,17	14,75
Nederländerna	9	1	3,25
Norge	6,5	1	6
Polen	12,25	3,5	12
Portugal	10,75	1	6,5
Rumänien	14,75	5	14,25
Ryssland	17,75	4,83	17
Slovakien	11	3,33	13,25
Slovenien	8,75	3,83	9
Spanien	15,5	1	7
Storbritannien	12,75	1	2,75
Sverige	13	1	5,25
Ukraina	20	5,83	16,5

Källor: Se not 8.

Not: En etta anger högsta möjliga ranking.

respektive 2057.<sup>2</sup> Detta optimistiska scenario understryker att svåra uppgifter kvarstår.

*Inflationen* har stabiliserats på låg nivå i de baltiska staterna (Tabell 2, kolumn 2). Estland och Lettland hade under 1993–1998 lägre inflationsnivåer än de övriga centraleuropeiska ansökarländerna, medan Litauen endast låg något

högre. Detta är en betydande framgång mot bakgrund av att länderna återupprättade egna centralbanker först vid tiden för sin nyvunna självständighet. Inflationen låg i alla tre länderna långt under nivåerna i det övriga forna Sovjetunionen.

Valutastabilitet är viktig för att locka utländska direkt- och portföljinvesteringar till små länder. Estland och Litauen har sedelfonds-system som håller en fast växelkurs för den nationella valutan i förhållande till euron (Estland) och den amerikanska dollarn (Litauen), medan Lettland låser värdet av sin valuta till en valutakorg – regeringen i Litauen har beslutat knyta sin valuta till euron under 2002. Dagens växelkurser kan utsättas för tryck i framtiden om ekonomiernas strukturella flexibilitet är otillräcklig.

Estlands och Lettlands *budgetunderskott* har understigit EU-genomsnittet med bred marginal (Tabell 2, kolumn 3). De underskott som för närvarande genereras av den litauiska regeringen är dock ohållbara. En stramare finanspolitik blir nödvändig för makroekonomisk stabilitet.

*Arbetslösheten* i de baltiska staterna är visserligen hög, men lägre än i de mer avancerade länderna i Centraleuropa (Tabell 2, kolumn 4). Arbetslöshetsnivån i Estland ligger på ca 10 procent, vilket är nära EU-genomsnittet. I Lettland och Litauen ligger den officiella arbetslösheten under 8 procent, men arbetslösheten är mycket hög i vissa regioner. Siffrorna måste tolkas försiktigt. Den verkliga arbetslösheten i Lettland är närmare 15 procent. Att Estland privatiserat storföretagen snabbare än Lettland och Litauen förklarar delvis den högre arbetslösheten. Att privatisera storföretag kan medföra produktionsnedläggningar och lokal arbetslöshet. Men att därför fördröja privatiseringsåtgärder döljer blott arbetslösheten inom offentliga företag.

Den makroekonomiska stabiliteten i olika länder sammanfattas i tabell 3, kolumn 1 genom att sammanväga indikatorerna och rangordna länderna. Det är slående att så många av ansökarländerna visar upp en makroekonomisk stabilitet jämförbar med den i många EU-stater. Snabb konvergens med marknadsekonomierna i OECD gör beteckningen *f.d. planekonomier* helt missvisande för de flesta ansökarländer.

Förutom makroekonomisk stabilitet behövs förmåga till strukturell anpassning. Strukturell anpassning avser både den mikroekonomiska och makroekonomiska situationen i ett land, bl.a. företagsförvaltning, omstrukturering, reglering av bankväsendet och bankernas verksamhet. Marknader och institutioner skall kanalisera resurser så att de används mest effektivt. Hur långt har de baltiska staterna kommit med strukturell flexibilitet? Ett svar på den frågan ges av indikatorer som utvecklats av Europeiska utvecklingsbanken

(EBRD) för att mäta graden av marknadsekonomi. De ger en robust rangordning av framstegen i olika länder.

Enligt EBRD:s indikatorer (Tabell 4) ligger Estland på delad andra plats (med Tjeckien och Polen) men långt före sina baltiska grannar vad gäller nödvändiga strukturförändringar för marknadsekonomi. Genomsnittet är 3,5 för Estland, vilket är något högre än för de Centraleuropeiska ansökarländerna (3,3). Lettland och Litauen ligger med 3,1 respektive 3,2 blott något före Bulgarien och Rumänien. Minns dock att under 50 år utgjorde de tre baltiska länderna en del av den sovjetiska planekonomin. Länderna i västra delen av det forna Sovjetunionen ligger långt efter i reformarbetet, med ett genomsnitt på 2,3. Jämförelsen belyser vilka framsteg som gjorts av de baltiska staterna efter återvunnen självständighet. Ländernas rangordning anges i tabell 3, kolumn 2.

Faktorerna bakom de baltiska staternas rangordning beskrivs i tabell 5. De baltiska staterna har nått längre än andra ansökarländer vad avser privatisering av småföretag och liberalisering av priser, samt av utrikeshandel och valutahandel. Här ligger de nära nivåerna i de industrialiserade marknadsekonomierna. De baltiska staterna har däremot en svag konkurrenspolitik, vilket är fallet för samtliga ansökarländer. Estland har lyckats bättre än Lettland och Litauen med storskalig privatisering, företagsledning och omstrukturering, samt finansiella och rättsliga institutioner.

Sammanfattningsvis tillhör de baltiska staterna de mer avancerade övergångsekonomierna i Centraleuropa avseende makroekonomisk stabilitet. Omfattande omstrukturering har skett och i allmänhet är nivåerna på arbetslöshet, inflation och budgetbalans tillfredsställande. Bestående, höga tillväxttal ligger dock alltjämt i framtiden. På det mikroekonomiska området ligger Estland före Lettland och Litauen i de flesta avseenden. Landet har större strukturell flexibilitet och därmed större tillväxtkapacitet.

## Köpenhamnsvillkoren nästan uppfyllda

Köpenhamnskonferensen formulerade såväl politiska som ekonomiska villkor för ansökarländernas medlemskap i EU. Båda är viktiga. Europeiska unionen är inte ett "löst sammanfogat handelsområde", som den franske utrikesministern Hubert Védrine uttryckt det. Det är ett samfund med gemensamma värderingar vars grundprinciper är till skydd för både mångfald och enhet.

Tabell 4. EBRD-indikatorer för övergångsutvecklingen, för 1999

Land	EBRD-indikatorer för övergång till marknadsekonomi, 1999	
	EU-ansökar- länder	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Ungern	3,7	
Tjeckien	3,5	
<b>Estland</b>	<b>3,5</b>	
Polen	3,5	
Slovakien	3,3	
Slovenien	3,2	
<b>Lettland</b>	<b>3,1</b>	
<b>Litauen</b>	<b>3,1</b>	
Bulgarien	2,8	
Rumänien	2,8	
Ryssland		2,5
Ukraina		2,5
Moldavien		2,07
Vitryssland		1,5
<b>Eu-genomsnitt</b>	4,3	
<b>Genomsnitt Baltikum</b>	<b>3,2</b>	
<b>Genomsnitt för övriga ansökarländer till EU</b>	3,3	
<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>		2,3

Not: 1 = planekonomi; 4+ = marknadsekonomi. EU-genomsnittet låg på 4,33 vid sammanställningen av indexet. Se EBRD, 1999.

Därför måste ansökarländerna uppfylla de politiska villkoren – demokrati och rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och minoritetsskydd.

De politiska villkoren är viktiga också för ekonomisk tillväxt. Investeringar förutsätter rättssäkerhet, politisk och social stabilitet. Ökade utländska direktinvesteringar krävs för att uppnå en årlig tillväxt på 5 procent, vilket i sin tur förutsätter politisk stabilitet. De utländska direktinvesteringarna i Estland ligger på samma nivå per capita som i traditionellt ledande Ungern. Lettland och Litauen ligger klart efter (Tabell 6). Ökad rättssäkerhet behövs om dessa länder skall förverkliga sin tillväxtpotential genom ökade utländska direktinvesteringar.



Tabell 5. EBRD-indikatorer för övergång till marknadsekonomi, 1999

Kategori	Indikatorer	Estland	Lettland	Litauen	Övriga EU-ansökarländer	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Företag	Storskalig privatisering	4	3	3	3,5	2,4
	Småskalig privatisering	4+	4	4+	4,1	3,2
	Styrning/omstrukturering	3	3-	3-	2,8	1,7
Marknader/handel	Avreglering av priser	3	3	3	3,1	2,6
	System för handel och utländsk valuta	4	4+	4	4,3	2,6
	Konkurrenspolitik	3-	3-	2+	2,6	2,1
Finansiella institutioner	Avreglering av banker/räntor	4-	3	3	3,1	1,8
	Marknader utanför banker/värdepapper	3	2+	3-	2,7	1,9
Rättsliga institutioner	Omfattning	4	3+	4	3,4	2,6
	Effektivitet	4	3	3	3,6	2,3
	Totalt	4	3	3	3,4	2,3
<b>Genomsnitt</b>		<b>3,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>2,3</b>

Not: Ett resultat på 1 poäng indikerar ej reformerad centraliserad kommunism medan 4+ indikerar verksamhet på samma nivå som i de kapitalistiska demokratierna i Väst-europa och Nordamerika. Vid beräkningen av genomsnittet anger + eller - en tredjedels poäng, så att: 4+ = 4,33; 4- = 3,67, etc.

Källa: Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, Transition Report 1999, EBRD: London.

Regeringarna i Estland, Lettland och Litauen har vidtagit åtgärder för att uppfylla de *politiska villkoren*. Ofta har de legat steget före den egna opinionen, vilket gör att de uppnådda framstegen kan hotas i parlament eller vid regeringsskifte. Regeringarna måste säkra de framsteg som gjorts och upprätthålla takten för ytterligare framsteg. Två frågor är härvid av särskild vikt:

Tabell 6. Utländska direktinvesteringar i USD per capita, genomsnitt åren 1993–1998

Land	Utländska direktinvesteringar per capita, 1993–1998		
	EU/EEA	EU-ansökarländer	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Irland	306,54		
<b>Estland</b>		<b>217,17</b>	
Ungern		216,67	
Österrike	169,17		
Tjeckien		148,25	
<b>Lettland</b>		<b>131,64</b>	
Polen		96,42	
<b>Litauen</b>		<b>96,06</b>	
Slovenien		86,67	
Slovakien		47,63	
Portugal	40		
Danmark	38,9		
Rumänien		31,68	
Bulgarien		26,85	
Moldavien			15,44
Spanien	13,74		
Sverige	11,72		
Ryssland			11,03
Ukraina			8,9
Vitryssland			7,3
<b>Genomsnitt</b>			
<b>Baltikum</b>		<b>146,96</b>	
<b>Genomsnitt för övriga ansökarländer till EU</b>		93,45	
<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>			10,67

Källa: EBRD.

korruption samt mänskliga rättigheter, som också behandlas av Li Bennich-Björkman i nästa kapitel.

Korruption är ett allvarligt hot mot rättssäkerheten i de tre baltiska staterna. Det korruptionsindex (Corruption Perception Index, CPI) som publiceras av Transparency International för år 2000 placerar Estland på 27:e plats av 98

länder, i stigande korruptionsordning, mindre korrupt än EU-medlemmarna Grekland och Italien (Tabell 7).<sup>4</sup> Litauen hamnar på 45:e plats, jämsides med Polen, medan Lettland hamnar på 57:e plats. Få europeiska länders affärliv uppfattas i CPI som mer korrupta än Lettlands. En undersökning som Phare och Latvian Development Agency gjort visar att inhemska och utländska affärsmän i Lettland betraktar korruption som det största hindret för ekonomisk utveckling.<sup>5</sup> En undersökning av företag i övergångsekonomierna avslöjade att 23,2 procent av företagen i Litauen ofta använder sig av mutor, och spenderar 4,2 procent av årsomsättningen på mutor.<sup>6</sup> Cheferna tillbringar mer än 12 procent av sin tid med att hantera kontakter med tjänstemän och myndigheter. I Estland är siffrorna lägre (12,9 procent, 2,8 procent respektive 7 procent). Korruption tar sig många uttryck, men gemensamt är rättsosäkerhet och snedvridning av ekonomisk verksamhet.

Diskriminering av minoriteter är fortfarande ett allvarligt problem, både juridiskt och rent faktiskt. Detta kommer att ta tid att åtgärda eftersom Europa har en komplicerad historia av etniska motsättningar. En del medlemmar i EU har likartade problem. De kommer knappast att acceptera länder som för med sig etniska konflikter som kan skapa inrikespolitisk instabilitet och utrikespolitiska konflikter för EU.

Goda relationer mellan etniska grupper i ett land är viktiga för ekonomisk tillväxt. De tre baltiska staternas geografiska läge gör dem till naturliga transitländer för handel mellan öst och väst. Språkkunskaper är en viktig tillgång. Utländska investerare vill utnyttja denna tillgång och kommer att uppfatta språkrestrktioner och anställningshinder för minoriteter (t.ex. inom vissa yrken) som ett ekonomiskt handikapp.

Både diskriminering och korruption avskräcker utländska investerare. Etniska konflikter ökar de politiska riskerna och korruption ökar de ekonomiska riskerna för utländska investerare. Dessa problem måste lösas för att öka utländska direktinvesteringar och därmed tillväxten.

Enligt Köpenhamnkonferensens *ekonomiska villkor* måste ansökarländerna vara fungerande marknadsekonomier och klara konkurrensen från övriga EU-medlemmar. Har de tre baltiska staterna kommit nära de normer och nivåer för marknadsekonomisk utveckling som finns i Europeiska unionens medlemsländer? Frågan är svår att besvara.

EBRD:s reformindikatorer, som beskrivits i föregående avsnitt, ger ett mått på hur väl de ekonomiska villkoren från Köpenhamn uppfyllts. Detta avsnitt kompletterar dem med andra indikatorer som utvecklats för att bedöma marknadsekonomin funktionssätt. *Capital Access Index*, som utvecklats

Tabell 7. Korruptionsindex 2000 (Corruption Perception Index,CPI)

Land plats	Land	Resultat för korruptionsindex		
		EU/EEA	EU-ansökar- länder	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
1	Finland	10,0		
2	Danmark	9,8		
4	Sverige	9,4		
9	Nederländerna	8,9		
10	Storbritannien	8,7		
11	Luxemburg	8,6		
15	Österrike	7,7		
17	Tyskland	7,6		
19	Irland	7,2		
20	Spanien	7,0		
21	Frankrike	6,7		
24	Portugal	6,4		
25	Belgien	6,1		
<b>27</b>	<b>Estland</b>		<b>5,7</b>	
28	Slovenien		5,5	
32	Ungern		5,2	
35	Grekland	4,9		
39	Italien	4,6		
42	Tjeckien		4,3	
43	Vitryssland			4,1
<b>45</b>	<b>Litauen</b>		<b>4,1</b>	
47	Polen		4,1	
53	Bulgarien		3,5	
<b>57</b>	<b>Lettland</b>		<b>3,4</b>	
68	Rumänien		2,9	
<b>75</b>	<b>Moldavien</b>			<b>2,6</b>
83	Ryssland		2,1	
88	Ukraina			1,5
	<b>Befintligt EU-genomsnitt</b>	7,58		
	<b>Genomsnitt Baltikum</b>		4,30	
	<b>Genomsnitt för övriga ansökar- länder till EU</b>		4,33	
	<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>			2,75

Källa: Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

Not: Korruptionsindex avser uppfattningen om korruptionsgraden som den upplevs av affärsmän, riskanalytiker och allmänheten. Den varierar mellan 10 (lite korruption) och 0 (mycket korruption). Undersökningen omfattar 98 länder.

av The Milken Institute, mäter kapitalmarknadernas förmåga att kanalisera resurser från spararna till lönsamma investeringsmöjligheter, en grundläggande funktion i alla ekonomier. Index visar att Estland ligger långt före andra ansökarländer (Tabell 8) med ett genomsnittligt resultat på 5,1. Detta är bland de tio bästa i världen (Estland ligger på 8:e plats totalt och före de flesta EU-länderna). Lettland ligger på 39:e plats och Litauen på 45:e plats bland de totalt 91 länder som ingår i detta index. Genomsnittet för de tre baltiska staterna ligger högre än för övriga länder som förhandlar om EU-medlemskap och nära EU-genomsnittet. Framstegen understryks ytterligare av det faktum att genomsnittet för länderna som ansöker om EU-medlemskap i sin tur ligger mycket högre än för Vitryssland, Ukraina och Ryssland – de västra staterna i det forna Sovjetunionen som hade samma utgångsläge som de tre baltiska staterna.

Estlands kraftiga ledning beror på att landet har den bredaste banksektorn, mätt i antal banktillgångar per bruttonationalprodukt. Landet ligger långt före Litauen och Lettland (Tabell 9). Dessutom har Estland en mer omfattande aktiemarknad (räknat i totalt börsvärde relativt BNP) och har lyckats attrahera större portföljflöden per capita än de övriga baltiska staterna.

Ytterligare ett index bekräftar att de tre baltiska staterna uppfyller villkoren för en fungerande marknadsekonomi. *2000 Index of Economic Freedom* (Tabell 10) poängsätter regleringsgraden med 1 för total frihet från reglering och 5 för mycket restriktiv statlig reglering. De tre baltiska staterna bedöms vara ”mycket fria”. Estland (och Tjeckien) ligger i nivå med de främsta EU-staterna vad avser ekonomisk frihet. Landet har lyckats övervinna politiska trögheter och privatisera sina större företag. Processen har inte löpt friktionsfritt, men snabbare än i Lettland och Litauen. Estlands ledning över sina baltiska grannar beror också på fri handel och fria utländska investeringar, på egendomsrättsliga institutioner och frånvaron av en omfattande svart marknad (Tabell 11).

Det andra ekonomiska villkoret från Köpenhamn avser ansökarlandets förmåga att konkurrera med övriga länder i Europeiska unionen. Öppenhet i ekonomin är ett tecken på att ett land har förmåga att uppfylla detta villkor. Total export och import som andel av BNP visar att Estland ligger före Litauen och Lettland. Estland är en öppnare ekonomi än de mer avancerade övergångsländerna i Centraleuropa.

Bedömningar från näringslivet i EU stödjer att Estland har möjlighet att konkurrera på europeisk basis.<sup>7</sup> Estniska företag uppfattas som relativt konkurrensinriktade. Företagen i Lettland och Litauen fokuserar otillräckligt på

## De baltiska staternas kapplöpning mot EU-medlemskap

Tabell 8. Index över kapitaltillgång och finansiella marknader

Land	Index över kapitaltillgång		
	EU/EEA	EU-ansökar- länder	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Luxemburg	5,48		
<b>Estland</b>		<b>5,1</b>	
Storbritannien	4,98		
Nederländerna	4,6		
Irland	4,58		
Tyskland	4,57		
Slovenien		4,57	
Spanien	4,57		
Belgien	4,52		
Italien	4,52		
Danmark	4,51		
Finland	4,49		
Portugal	4,49		
Frankrike	4,46		
Ungern		4,33	
Österrike	4,3		
Sverige	4,27		
<b>Lettland</b>		<b>4,2</b>	
Norge	4,14		
<b>Litauen</b>		<b>4,1</b>	
Tjeckien		4,04	
Polen		3,93	
Slovakien		3,86	
Moldavien			3,77
Rumänien	3,68		
Bulgarien	3,41		
Vitryssland			3,06
Ukraina			2,99
Ryssland	2,6		
<b>EU-genomsnitt</b>	4,51		
<b>Genomsnitt Baltikum</b>		4,47	
<b>Genomsnitt för övriga ansökarländer till EU</b>		3,83	
<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>			3,04

Källa: The Milken Institute.

Tabell 9. Index över kapitaltillgång och finansiella marknader i de baltiska staterna

KATEGORI	EU-15	Estland	Lettland	Litauen	Övriga EU-ansökarländer	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
<b>Makroekonomisk miljö</b>	5,3	4,7	4,2	4,8	4,0	3,1
<b>Institutionell miljö</b>	5,2	4,5	3,5	5,0	4,4	2,8
<b>Banker</b>						
Omfattning	4,1	5,0	1,4	1,6	2,0	2,1
Styrning	5,6	6,0	5,0	4,0	4,0	3,0
Repression	4,5	5,5	6,0	6,0	4,5	4,6
<b>Kapitalmarknader</b>						
Eget kapital	3,5	4,8	4,2	3,7	4,0	2,0
Obligationer	3,4	–	–	–	2,4	–
Avancerat	4,1	–	4,0	4,0	2,8	1,0
<b>Internationellt</b>						
Styrning	5,4	5,3	5,3	5,7	4,6	3,3
FDI	1,9	4,0	7,0	4,0	3,9	3,3
Portfölj	4,2	5,7	5,0	5,5	5,2	5,7
<b>Poäng för statsobligationer</b>	7,0	5,0	5,0	4,5	4,4	2,3
<b>Genomsnitt</b>	4,5	5,1	4,2	4,1	3,8	3,0

Källa: The Milken Institute

Not: 7 = störst tillgång (bästa poäng); 1 = sämst tillgång (sämsta poäng). Med makroekonomisk miljö avses variabler som inflation, bästa utlåningsränta, räntenivåernas stabilitet och beskattningen på realisationsvinster. Poängen för institutionell miljö speglar uppfattningen om korruption och skyddet av egendomsrätten. Poängen för banksektorn avser banksystemets omfattning (valutatillgångar som andel av BNP), styrningen (t.ex. om många banker är statsägda) och huruvida staten begränsar banksektorn (t.ex. genom införande av negativ realränta eller betungande krav på reserver). Aktiemarknaderna mäts med utgångspunkt från total kapitalisering som procentandel av BNP, likviditet, omfattning för bolagsaktiers förstagångsplacering på marknaden, koncentrationsgrad för firmor och antalet börsnoterade företag per capita. Den internationella poängsättningen utgår från valutastabilitet, andelen utländska reserver och utländsk direkt- och portföljinvestering i aktier och värdepapper.

De baltiska staternas kapplöpning mot EU-medlemskap

Tabell 10. Index över den ekonomiska friheten, för 1999

Land	Index över ekonomisk frihet, för 1999		
	EU/EEA	EU-ansökar- länder	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Luxemburg	1,8		
Irland	1,85		
Österrike	1,9		
Storbritannien	1,9		
Nederländerna	2,05		
Belgien	2,1		
Tjeckien		2,2	
<b>Estland</b>		<b>2,2</b>	
Finland	2,2		
Tyskland	2,2		
Danmark	2,25		
Italien	2,3		
Norge	2,3		
Portugal	2,3		
Sverige	2,35		
Spanien	2,4		
Frankrike	2,5		
Ungern		2,55	
<b>Lettland</b>		<b>2,65</b>	
Polen		2,8	
<b>Litauen</b>		<b>2,9</b>	
Slovakien		3	
Slovenien		3	
Moldavien			3,2
Rumänien		3,3	
Bulgarien		3,4	
Ukraina			3,6
Ryssland			3,7
Vitryssland			4,1
<b>EU-genomsnitt</b>	2,16		
<b>Genomsnitt Baltikum</b>		2,58	
<b>Genomsnitt för övriga ansökarländer till EU</b>		2,89	
<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>			3,70

Källa: Heritage Foundation

Not: 1 = frihet från reglering; 5 = mycket restriktiv reglering



*Tabell 11.* Index över ekonomiska frihet i de baltiska staterna, 1999

<i>Indikator</i>	<i>Estland</i>	<i>Lettland</i>	<i>Litauen</i>
Handelspolitik	1	3	1
Skattebörda	4	3,5	4
Statliga ingripanden	2	2	2
Valutapolitik	4	3	4
Utländsk investering	1	2	2
Banker	2	2	3
Löner och priser	2	2	3
Egendomsrätt	2	3	3
Reglering	2	3	3
Svart marknad	2	4	4
<b>Genomsnitt</b>	2,2	2,8	2,9

*Källa:* Driscoll, Gerald; Holmes, Kim; och Kirkpatrick, Melanie. *2000 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation och Dow & Jones Company, Inc.: Washington, DC.

*Not:* 1 = frihet från reglering; 5 = mycket restriktiv reglering

att generera värde för aktieägarna och har därför svårare att anpassa sig till konkurrens från företag inom unionen. Där finns också problem med otydliga och oprövade regler för företagsavveckling och konkurs. Ökad öppenhet och konkurrens krävs i Lettland och Litauen.

Sammanfattningsvis har de tre baltiska länderna gjort stora framsteg, men tillhandahåller ännu inte ett problemfritt företagsklimat. De kännetecknas i varierande grad av korrruption och brist på insyn. I Estland fanns brister i insyn vid budgivning och försäljning i samband med privatiseringen av oljeskifferbrytningen. I Lettland plågas företagsmiljön av korrruption, och privatiseringen av stora företag har upprepade gånger fördröjts i den politiska processen. Företagsklimatet i Litauen lider av brist på insyn, och införandet av en fungerande marknadsekonomi hämmas av korrruption och byråkratisk stelbenthet.

## Förmågan att tillämpa gemenskapens regelverk

De fyra friheterna – rörelsefrihet för kapital, tjänster, varor och arbetskraft/immigration – är centrala för en fungerande inre marknad. De baltiska länderna har gjort stora framsteg för att införa gemenskapens regelverk i dessa avseenden, men problem kvarstår, t.ex. i samband med markförvärv.

Estland tillåter i allmänhet fri rörlighet för varor och tjänster, och har nyligen förbättrat lagstiftningen för offentlig upphandling. Landet har också börjat tillämpa europeiska standarder och för närvarande stiftas lagar om produktsäkerhet. En del investerare avvaktar verkställandet av TRIPS-avtalet (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) och åtgärder i samband med olaglig användning av varumärkesnamn. Rörligheten för kapital är i allmänhet fri. Fall av otydligt ägarskap har dock uppkommit i samband med oavslutade jordreformer och återställande av mark och byggnader till tidigare ägare eller deras arvtagare. Målet är att registrera all mark och samtliga fastigheter inom två år.

Lettland har gjort stora framsteg för att säkra fri rörlighet för varor och tjänster. Ytterligare framsteg gällande immigration och fri rörlighet för personer krävs innan landet kan gå med i unionen. Rörligheten för kapital är i stort sett fri, men de utländska investeringarna är fortfarande begränsade i samband med bevakningstjänster, och reglerna för utländskt markförvärv är komplicerade. Dessutom saknas fortfarande frihet för försäkringsbolag och privata pensionsfonder att välja utländska tillgångar i sin investeringsportfölj.

I Litauen finns hinder för fri rörlighet för arbetskraft, varor och tjänster. Situationen i samband med fri rörlighet för kapital liknar den i Lettland. Reglerna är ofta otydliga och korruption bland tulltjänstemän är ett allvarligt problem för de utländska företagen. Litauen är inte medlem i Världshandelsorganisationen, WTO, och behöver därför inte följa organisationens regler mot diskriminering av utlandsägda företag.

Att skriva in regler i lagboken är gott och väl, men räcker inte. De måste också tillämpas opartiskt och effektivt. Detta kräver effektiva statliga myndigheter, polis och rättsväsende. Att tillämpa de EU-regler som ansökarländerna infört i nationell lagstiftning är den svåraste utmaning som ansökarländerna står inför just nu. Det är ett välkänt faktum att många av ansökarländerna har svaga myndigheter. Ineffektivt verkställande orsakas ofta av alltför komplicerade eller oklara lagar, som ger tjänstemän tolkningsutrymme, eller av tjänstemän som själva, på grund av låga löner och brist på kåranda, är öppna för mutor. När väl mutor blivit ett sätt att ta sig igenom komplicerade processer, vilken byråkrat förespråkar då förenklingar? Och vilken affärsman har råd att inte köpa sig fri, när spelets grundregel blir att lösa byråkratiproblem med en dusör?

Enligt den refererade Phare-LDA-undersökningen uppgav inhemska och utländska affärsmän i Lettland omfattande byråkrati som det största hindret för ekonomisk utveckling näst efter korruption.<sup>8</sup> En viktig metod för snab-

bare ekonomisk tillväxt, och därmed tidigare medlemskap, är förbättrad myndighetsutövning. Ett antal institutioner är särskilt viktiga för utländska investerare. Tull- och migrationsverken, rutinerna vid fastighetsförvärv och byggnation, beskattning och konkurslagstiftning, polis och rättväsende är helt avgörande. Alltför omfattande byråkrati eller politisk favorisering snedvrider företagets verksamhet och hämmar tillväxten. Därför måste de länder som snabbt vill bli medlemmar stärka dessa myndigheter.

Sammanfattningsvis är ett effektivt myndighetsutövande ett av de mest svåruppnådda målen vid övergången till en marknadsekonomi. En omfattande förnyelse av myndigheter som tidigare kännetecknats av centralisering och byråkrati krävs för att säkra effektivitet i rättsväsende och förvaltning med välutbildade och motiverade anställda. Detta är en av de viktigaste förutsättningarna för en fungerande marknadsekonomi. Estland rankas högt även vad avser förmågan att tillämpa regelsystemet, i nivå med vissa medlemsstater och relativt långt före Lettland och Litauen (Tabell 3, kolumn 3).

## Den nya ekonomin: tecken på en fungerande marknadsekonomi

Omfattningen av den s.k. ”nya ekonomin” (t.ex. internetbaserat handelsutbyte) speglar förmågan hos en marknadsekonomi att kanalisera investeringsmedel till innovation och nyföretagande. Tabell 12 beskriver genomslaget för informationsteknologi i Estland, Lettland och Litauen. Estland har visserligen i huvudsak samma antal markledningar för telefoni per capita, men landet har många fler mobiltelefoner och internetanvändare per capita än både Lettland och Litauen. Estland har dessutom snabbväxande företag specialiserade på webbsidor och callcenters. IT-kompetensen i den grundläggande utbildningen är hög och ett IT-universitet upprättas i Tallinn. Regeringen stödjer också aktivt utvecklingen av informationssamhället på andra sätt. Den har börjat privatisera sektorn för telekommunikation och skapat möjlighet till tv-sändningar för privata företag, dessutom fördes skolor och bibliotek med internetanslutning. Estland har nyligen infört bestämmelser om ett vägmärke med den bekanta @-symbolen, som anger riktningen till närmaste cyber-café – enda landet i världen med ett särskilt vägmärke för detta.

Lettland har en växande programvaruindustri, baserad på högklassig forskning och utbildning i datavetenskap på lokala universitet, som bl.a. omfattar Östeuropas största programvarutillverkare, A/s Dati. Branschen har ingått

Tabell 12. Den nya ekonomin i Baltikum

	<i>Estland</i>	<i>Lettland</i>	<i>Litauen</i>
<b>Markledningar/1000</b>	340	300	300
<b>Mobiltelefoner/1000</b>	170	68	72
<b>Persondatorer/1000</b>	34	82	54
<b>Internetvärdar/1000 personer</b>	17	6	3
<b>Internetanvändare/1000 personer</b>	103	41	22

Källa: [www.eik.ee](http://www.eik.ee)

tekniska partnerskap och underleverantörssamarbete med stora företag som IBM och Siemens. Regeringen startade nyligen ett program, under namnet Amber Valley, för att stimulera tillväxten inom IT-branschen genom att leverera infrastruktur till industriområden nära flygplatsen i Riga och genom att förbättra IT-kunskaperna på alla nivåer inom utbildningssystemet. Den lettiska regeringen godkände 1998 ett e-projekt för offentlig förvaltning och information benämnt *Megasistema*. Avsikten är att skapa ett integrerat elektroniskt system för offentliga register och information. Befolkningsregistret, företagsregistret, fastighetsregistret, fordonsregistret, skatteinformationssystem o.dyl. blir elektroniska och delvis tillgängliga för allmänheten. Det är det mest avancerade e-regeringsprojektet i Central- och Östeuropa. Lettiska televerket var ursprungligen tänkt att vara ett statsägt (51 procent) monopol fram till 2013, men det är nu klart att perioden förkortas till 2003.

Litauens innovationspotential hämmas av omfattande ”passiv” korruption, som försämrar företagets förmåga att få grundläggande tjänster utförda, t.ex. licenser eller import av teknisk sakkunskap. Slutligen har de finansiella sektorerna i Lettland och Litauen ännu inte uppnått samma utvecklingsnivå som Estland vad avser prisvärdig och tillgänglig kredit, vilket skapar svårigheter att kanalisera investeringsmedel till nya och innovativa företag.

## Och vinnarna är – småstaterna!

Detta kapitel har jämfört beredskapen för medlemskap i Estland, Lettland och Litauen med övriga ansökarländer till Europeiska unionen. Estland ligger långt före övriga i kapplöpningen (Tabell 13). Landets genomsnittspoäng är i nivå med befintliga EU-medlemmar som Belgien och Italien. Ungern, Tjeckien och Slovenien ligger något efter, men tillhör ändå samma ledar-

Tabell 13. Genomsnitt av indikatorer på förberedelserna inför EU-medlemskapet

Land	Index				Genomsnitt			
	CPI	CAI	EFI	EBRD	EU/EEA	Baltiska ansök.	Övriga EU-ansök.	Övriga västra f.d. Sovjetunionen
Luxemburg	88	78	64	100	83			
Danmark	100	64	55	100	80			
Storbritannien	86	71	62	100	80			
Finland	98	64	56	100	80			
Nederländerna	90	66	59	100	79			
Sverige	94	61	53	100	77			
Irland	77	65	63	100	76			
Tyskland	80	65	56	100	75			
Österrike	76	61	62	100	75			
Portugal	67	64	54	100	71			
Spanien	66	65	52	100	71			
Frankrike	66	64	50	100	70			
Belgien	53	65	58	100	69			
<b>Estland</b>	<b>57</b>	<b>73</b>	<b>56</b>	<b>80</b>		<b>66</b>		
Italien	47	65	54	100	66			
Ungern	52	62	49	86			62	
Tjeckien	46	58	56	81			60	
Slovenien	55	65	40	75			59	
Polen	41	56	44	81			55	
<b>Lettland</b>	<b>34</b>	<b>60</b>	<b>47</b>	<b>72</b>		<b>54</b>		
<b>Litauen</b>	<b>41</b>	<b>58</b>	<b>42</b>	<b>72</b>		<b>54</b>		
Slovakien	35	55	40	77			52	
Rumänien	29	53	34	64			45	
Bulgarien	35	49	32	65			45	
Moldavien	26	54	36	63				45
Ukraina	26	43	28	57				38
Ryssland	24	37	26	57				36
Vitryssland	34	44	18	34				32
<b>EU-genomsnitt</b>					75			
<b>Genomsnitt Baltikum</b>						58		
<b>Genomsnitt för övriga ansökarländer till EU</b>							54	
<b>Genomsnitt för västra f.d. Sovjetunionen</b>							38	

Not: 1 = sämst; 100 = bäst. CPI: Korruptionsindex; CAI: Index för kapitaltillgång; EFI: Index över ekonomisk frihet; EBRD: EBRD-indikatorer för utvecklingen i samband med övergången

grupp. Därefter följer Polen, Lettland, Litauen och Slovakien, som alla är tätt grupperade. Rumänien och Bulgarien följer ett bra stycke efter.

Om rådet strikt tillämpar regattaprincipen bör Estland bli nästa EU-medlem. Färdigförhandling av ett stort antal kapitel under första halvan av 2001 är det genombrott som krävs för medlemskap 2003. Lettland och Litauen måste göra än större framsteg om de skall ligga i taktklungan då. Men kommer EU att vara redo att ta emot nya medlemmar? Tillträdestakten bestäms i sista hand av den relativa styrkan inom EU avseende de politiska kraven på, respektive hindren för, medlemskap.

En snabb utvidgning av Europeiska unionen österut krävs för att säkra freden i Europa. Här kan de baltiska staterna ställa berättigade anspråk på ökad institutionell förankring i väst, något som Tjeckien, Ungern och Polen redan uppnått genom NATO-medlemskap. De politiska hindren i väst är också en realitet (t.ex. jordbruket, strukturfonder) men de är betydligt mindre för relativt små, industrialiserade stater. De baltiska staterna är små och deras jordbrukssektorer har krympt snabbt varför transfereringarna till dessa inte skulle bli särskilt betungande för EU. Detta talar för att låta dessa kvalificerade små länder inträda först. Att utvidga EU med små kvalificerade länder minskar omställningsproblemen för nuvarande medlemmar samtidigt som det visar övriga ansökarländer att ansträngningar lönar sig.

Komplicerade ratificeringsprocesser och hänsyn till politisk balans talar för att EU släpper in flera länder i en första grupp. Vår genomgång visar att gruppen sannolikt kommer att bestå av Estland, Slovenien och Ungern. Dessa får sällskap av Malta och Cypern som redan ligger långt framme i förhandlingarna. Alla fem är små länder med relativt högt välstånd, som gränsar till nuvarande medlemmar och representerar en geografisk och politisk balans. Deras medlemskap kräver inte heller några större reformåtgärder från EU:s sida, vare sig gällande institutioner eller politikområden. Nästa val till Europaparlamentet sker 2004 och en ny kommission utnämns ungefär samtidigt. De nya medlemsstaterna bör rimligen komma in i EU i tid för att kunna delta i dessa processer.

## Källor och litteratur

Materialet i detta kapitel har sammanställts från flera olika källor. Den främsta källan utgörs av de årsrapporter om ansökarländerna som upprättas av Europeiska kommissionen. Allmän makroekonomisk information och data om de baltiska staterna (samt mer allmänt hållen information om Central- och Östeuropa) har hämtats från (1) *Övergångsrapport 1999* från Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, samt (2) *International Financial Statistics* (Internationella Valutafonden), (3) *Human Development Indicators* (Världsbanken), och Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org). Information om marknadsinriktad reglering har hämtats från Milken Institute, *Think Locally-Act Globally: Capital Market Restructuring and Sustainable Global Economic Growth* (8 mars, 2000 tillgänglig kostnadsfritt på adress [www.milkeninstitute.org](http://www.milkeninstitute.org)) samt *2000 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation och Wall Street Journal, 2000. Vi har också hämtat information om uppfyllandet av tillträdeskraven ur flera rapporter från UNICE Task Force on Enlargement, sammanställda av Timo Laukkanen (Estland), Per Magnus Wijkman (Lettland) och Berit Frederiksen (Litauen). Dessutom har vi använt Mustapha Nabli, "Financial Integration, Vulnerabilities to Crisis, and EU Accession in Five Central European Countries" (World Bank Technical Papers #439, 1999), samt Emil Ems "Capital Control in View of Accession" (Europeiska kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans, maskinskrivet manuskript, 2000).

## Noter

1. Se [www.eib.lv](http://www.eib.lv), European Bureau of Integration, Lettland; [www.eib.ee](http://www.eib.ee), Office of European Integration, Estland och [www.euro.lt](http://www.euro.lt), European Committee, Litauen.
2. Baserat på enkla medelvärden 1998 av inkomsten per capita i köpkraftsparitet i de 15 EU-staterna. 1 poäng indikerar oförändrad centralstyrd kommunism och 4+ indikerar den nivå som kännetecknar kapitalistiska demokratier i Västeuropa och USA.
3. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
4. Phare Programme och Latvian Development Agency, *1999 Survey on the Business Environment in Latvia*, februari 2000.
5. EBRD, 1999, s. 125. Lettiska företag finns inte med i undersökningen.

6. Se t.ex. den serie rapporter om sammanställts av UNICE, en europeisk sammanslutning av nationella arbetsgivare- och industriförbund. Rapporterna finns på [www.europa.eu.int/comm/enlargement/](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/).
7. Phare Programme och Latvian Development Agency, *1999 Survey on the Business Environment in Latvia*, februari 2000.
8. **Makroekonomisk stabilitet:**
  - BNP per capita tillväxt:* Human Development Indicators, World Bank CD, 2000.
  - Inflation:* Human Development Indicators, World Bank CD, 2000.
  - Budgetbalans som andel av BNP:* International Financial Statistics, International Monetary Fund, 2000 and Human Development Indicators, World Bank CD, 2000.
  - Arbetslöshet som andel av arbetskraften:* Human Development Indicators, World Bank CD, 2000.
- Strukturell flexibilitet:**
  - Privatisering av storföretag:* Liberalisering av priser: Omstrukturering av företag: konkurrenspolitik; Bankreform och räntestabilisering: Överföring av EUs regelsystem European Bank for Reconstruction and Development Transition Report, 1999.
- Förmåga att implementera lagstiftning:**
  - Corruption Perception Index 1999:* Transparency International, [www.transparency.de](http://www.transparency.de).
  - Capital Access Index:* Milken Institute, 2000.
  - Economic Freedom Index:* Driscoll, Gerald; Holmes, Kim; and Kirkpatrick, Melanie. Index of Economic Freedom, Heritage Foundation, 2000.
  - Rättslig effektivitet:* European Bank for Reconstruction and Development Transition Report, 1999.



# Är de baltiska staterna redo för ett EU-inträde?

av Li Bennich-Björkman

De tre baltiska staterna är idag involverade i intensiva medlemskapsförhandlingar med EU. Ett framtida EU-medlemskap dominerar alltmer den politiska dagordningen i dessa länder och har gett upphov till en reformprocess för att harmonisera inhemsk lagstiftning med *acquis communautaire* som omfattar hela samhällsapparaten. Är då, kan man fråga sig, de baltiska staterna redo för ett EU-inträde? Köpenhamnskriterierna anger att kandidatländerna måste uppfylla tre krav: de måste vara marknadsekonomier, de måste kännetecknas av lagstyre och vara rättsstater ("rule of law"), och de måste slutligen vara demokratier. De måste också kunna fullfölja de förpliktelser som medlemskapet för med sig, bland annat att anpassa landets lagstiftning till EU:s. Madridkriteriet som anger att kandidatländerna skall ha välfungerande offentliga institutioner för administration är centralt i samband med diskussionen om de baltiska staterna och anknyter nära till kravet på lagstyre. Hur förhåller sig de baltiska staterna till dessa kriterier? Formellt uppfyller både Estland, Lettland och Litauen de politiska kraven för medlemskap, men reellt sett föreligger det för närvarande stora skillnader mellan staterna när det gäller graden av demokrati, rättsstatlighet och fungerande institutioner.

## Ekonomi, demokrati och medborgarsamhälle

Estland, som tillsammans med Polen, Tjeckien, Slovenien, Ungern och Cypern, fick status som kandidatland redan i den första utvidgningsomgången, påbörjade förhandlingarna 1998, och från estniskt sida är siktet inställt på ett inträde 2003. Lettland och Litauen, som alltså inte tillhörde den första kandidatgruppen, trädde in i förhandlingsprocessen något senare, 1999. Även då gällde utvidgningen ett antal post-kommunistiska länder, som Bulgarien, Rumänien

och Slovakien. Det är knappast troligt att Lettland och Litauen blir fullvärdiga medlemmar lika tidigt som Estland. Däremot finns det inget som talar för att de inte i slutänden skulle accepteras som medlemmar. Men Estland tillhör alltså de länder som ligger längst fram, och den direkta orsaken finns med all säkerhet att söka i landets ekonomiska framgång, som också i ett större internationellt perspektiv är uppseendeväckande. Som Thomas Hall och Per Magnus Wijkman konstaterar i denna volym har lilla Estland ett stort försteg ekonomiskt framför de större länderna Lettland och Litauen, oavsett om det är Köpenhamnskriterierna, de fyra friheterna eller den nya ekonomin som används som måttstock.

Det finns en tendens att betrakta de baltiska staterna som en "region"; man talar om Baltikum. Detta är visserligen riktigt i vissa avseenden men samtidigt missvisande, vilket inte minst skillnaden i ekonomisk utvecklingsnivå visar. Låt mig emellertid börja med det som förenar. De baltiska staterna är alla tre f.d. självständiga stater (1918–1940), som under en period av nästan 50 år (1944–1991) ockuperades av Sovjetunionen. Under Sovjettiden tillhörde de "toppskiktet" inom unionen, såsom de mest moderniserade, industrialiserade, urbana och västorienterade. I mindre utsträckning gällde detta Litauen, som till skillnad från Estland och Lettland under efterkrigstiden i stort har behållit karaktären av jordbruksland. De relativt sett framskjutna positioner som länderna hade under Sovjettiden med avseende på ekonomi och utbildning har naturligtvis bidragit till att skapa mer gynnsamma förutsättningar för ett EU-inträde än vad som är fallet i många f.d. Sovjetrepubliker.

Sedan självständigheten 1991 delar de tre staterna vidare erfarenheten av att med framgång ha genomfört en politisk övergång från totalitarism till demokrati. Länderna har dessutom valt en likartad institutionell och konstitutionell inramning med en presidentmakt kombinerad med ett proportionellt valsystem. Det senare har lett till ett flerpartisystem med en åtminstone inledningsvis stor mängd partier i konkurrens om de relativt få parlamentsplatserna. Regeringsbytena under 1990-talet har åtminstone i Estland varit många, vilket en forskare som Anders Åslund dock betraktar som en tillgång i en övergångsprocess, eftersom täta växlingar försvårar alliansbildning mellan politiska och ekonomiska krafter. Gradvis framträder tendenser till en politisk stabilisering, och framförallt gäller det Estland. Så förbjöds där inför parlamentsvalen 1999 så kallade valförbund, som tidigare möjliggjorde påfallande politisk opportunism och ledde till brist på politisk stadga och förutsägbarhet. Konstitutionellt, som Erik Nerep mer utförligt berör på annan plats i boken, har man knutit an till de författningar som länderna hade under den första och bety-

delsefulla självständighetstiden 1918–1940. Lärdomar har emellertid dragits av de misstag som då gjordes. Riksdagen tilldelas inte den starka ställning i relation till regeringsmakten som den hade tidigare, ett förhållande som aktivt bidrog till demokratins fall.

Freedom House, som årligen mäter graden av respekt för politiska och civila rättigheter i ett stort antal av världens länder tilldelar också alla de tre baltiska staterna det högsta ”betyget” (på en skala från 1 till 10) när det gäller respekten för politiska rättigheter – och det näst högsta beträffande hur väl de civila rättigheterna efterlevs. Det är mycket tillfredsställande siffror, och i jämförelse med andra östdemokratier ligger de baltiska staterna på samma höga nivå som de central- och östeuropeiska staterna Tjeckien, Ungern och Slovenien. Det finns ingen av de f.d. sovjetrepublikerna som ens kommer i närheten av detta; Ukraina, Georgien, Vitryssland, Azerbajdzjan och inte minst Ryssland placeras mycket lägre av Freedom House. När det gäller det ena ben på vilket ett demokratiskt styrelseskick vilar, att garantera möjligheter för politisk konkurrens genom långtgående fri- och rättigheter, uppfyller de tre baltiska staterna idag detta mycket väl – efter knappt 10 år som demokratiska stater.

Beträffande ”det andra benet” däremot, att garantera alla som faktiskt berörs av de politiska besluten inflytande, har Estland och Lettland problem. Stora delar av den ryska och rysktalande befolkningen står fortfarande utan rösträtt, som ett resultat av de medborgarskapslagar som infördes i samband med självständigheten. Med andra ord, de som har medborgarskap och därmed rösträtt garanteras politiska rättigheter fullt ut. Inskränkningen och det demokratiska problemet ligger i att långtifrån alla ges medborgarskap. I Litauen däremot är medborgarskapet inklusivt och någon uttalad minoritetsproblematik föreligger inte.

En vital demokrati fordrar inte bara att de formella rättigheterna efterlevs, utan också ett aktivt medborgarsamhälle eller vad som ibland kallas civilt samhälle. Ett sådant medborgarsamhälle med intresseorganisationer och politiska partier på gräsrotsnivå, kort sagt en kollektiv organisering som är självständig i förhållande till staten, saknas i stort sett i de baltiska staterna. Det finns inga sammanslutningar som på allvar driver medlemmars intressen eller opinioner, ställer krav på de politiska institutionerna och därmed fyller den viktiga funktionen att tjäna som kanaler mellan medborgare och institutioner. Vid sidan av valen har en genomsnittlig medborgare mycket få möjligheter till direkt eller indirekt påverkan. På pappret växer antalet s.k. NGO:s (Non-Governmental Organizations) i dessa stater, men de är oftast mer papperstigrar än aktiva medlemsorganisationer. Även om detta kännetecknar alla

de tre staterna, finns det uppgifter som tyder på att aktivitet och organisationsgrad bland den lettiska befolkningen idag är högre än t.ex. i Estland, som enligt United Nations Development Report (UNDP) 1999 släpar efter när det gäller medborgarengagemang och organisering. Även om Estland är ekonomiskt mer framgångsrikt så är Lettland ett mer 'politiskt' samhälle i bemärkelsen att det finns ett större intresse för politik och politisk aktivitet, samtidigt som förtroendet för de politiska institutionerna är mycket lågt liksom förtroendet för medmänniskorna.

Delvis har de baltiska staterna denna politiska kultur av alienation och icke-deltagande gemensam med andra post-kommunistiska stater, även om det finns undantag, såsom Polen eller Ukraina. Där har medborgarsamhället en starkare ställning. Bristande tillit mellan medborgare liksom en brist på förtroende för politiska och offentliga institutioner är mycket vanligt i det post-kommunistiska blocket och har bland annat sin grund i det sovjetiska samhällets angiverisystem och dubbelmoral. I de baltiska staternas fall spås dessutom detta "nära" historiska arv på med att relationerna mellan de styrande och folket i ett längre tidsperspektiv präglats av samma slags distans och främlingskap. Makten fanns i händerna på en överhet som var av tyskt, ryskt eller svenskt ursprung medan den baltiska bondebefolkningen levde helt avskild från denna elit utan inflytande eller maktpositioner av något slag. Även språket separerade effektivt överhet och befolkning från varandra. Den inhemska bondebefolkningen talade estniska och lettiska, medan tyska, ryska och även svenska var de maktägandes kommunikationsmedel. Litauen, återigen, har en annan historia som självständig stormakt och allierad med Polen.

Bristen på gräsrotsaktivitet och förmåga att formera intresseorganisationer ter sig mer problematisk när ett framtida EU-medlemskap blir alltmer realistiskt. Den starka lobbykultur som präglar EU:s beslutsfattande, där just den informella påverkan via intressegrupper är mycket central för att tillskansa sig inflytande och hävda nationella och regionala intressen, rimmar illa med den frånvaro av medborgarengagemang som idag präglar de tre baltiska staterna. Följden kan bli en stark besvikelse bland de baltiska befolkningarna när väl EU-inträdet är ett faktum, vilket i sin tur riskerar att ge upphov till än större folklig misstro och en nedåtgående spiral av bristande legitimitet.

Övergången från kommunistisk diktatur till demokratiska stater har inte bara utsatt den politiska sfären för stora omvälvningar. Krav på byråkratisk förmåga och starka institutioner har också aktualiserats på ett helt annat sätt än under Sovjettiden. I en fungerande rättsstat måste det offentliga kunna upprätthålla rättsregler och garantera ett välfungerande och "genomskinligt"

system för beslutsfattande och genomförande. Alltmer pekar också forskningen på den avgörande betydelse som effektiva institutioner har för både ekonomiskt välstånd och demokrati. Den internationella och oberoende organisationen *Transparency International* genomför årligen (för de baltiska staterna sedan 1998) mätningar där man försöker fastställa graden av korruption i ett stort antal länder genom att väga samman bedömningar av korruptionsgraden från riskanalytiker, företagare och allmänhet. Som också diskuteras av Hall & Wijkman på annan plats i denna bok, visar dessa mätningar att de baltiska staterna skiljer sig åt avsevärt. Medan Estland idag ses som ett av de *minst* korrupta länderna av samtliga post-kommunistiska stater (inklusive de i Öst- och Centraleuropa) bedöms däremot Litauen och i synnerhet Lettland som problematiska; Lettland placeras nära Ryssland och vissa av de värst drabbade afrikanska staterna.

Ett generellt och tydligt mönster är att alla f.d. sovjetrepubliker – Estland undantaget – har en hög korruptionsgrad, vilket kan likställas med brist på effektiva administrativa och rättsliga institutioner. 1998 placerades t.ex. Lettland så lågt som nummer 71 på en lista av sammanlagt 85 (ju längre ned på listan, desto högre korruptionsgrad), medan Estland placerades på plats 26. Även i 1999 års mätning kvarstår skillnaden; Estland hamnar i paritet med Japan, Slovenien och Taiwan medan Lettland kommer nära notoriskt korrupta länder som Kina och Senegal. Litauen har en något bättre position än Lettland men skillnaden kan inte betraktas som stor. Den estnische utrikesministern Toomas Hendrik Ilves har inte varit sen att påpeka att Estland faktiskt betraktas som mindre korrupt än EU-medlemmar som Belgien, Grekland och Italien. Världsbanken har under hösten 2000 publicerat en rapport om de 22 s.k. transitionsekonomierna som visar att ungefär hälften av dessa har hamnat i en situation av "state capture"; de politiska institutionerna har fångats in av mäktiga ekonomiska grupperingar som därigenom styr politikens innehåll när det gäller lagstiftning och reglering genom finansering och korruption. Lettland tillhör den kategorin, medan Estland och Litauen uppvisar låg grad av sådan "infångning".

En klar skiljelinje löper alltså mellan Estland, som i den post-kommunistiska världen har lyckats relativt sett väl med att etablera fungerande statsstrukturer och byråkratisk kapacitet, och Lettland i synnerhet men till viss del också Litauen. Av särskilt intresse är här att jämföra de annars påfallande lika Estland och Lettland, där det senare landet alltså plågas av problem med korruption och en svag statsapparat. Vad kan förklara skillnaden, och hur kan ett framtida EU-medlemskap bidra till att stärka institutionerna i ett land som Lettland?

Efter denna inledande genomgång av de tre baltiska kandidatländerna framträder två politiskt betydelsefulla skillnader. En första central olikhet är frågan om de etniska relationerna och medborgarskapsfrågan, där Estland och Lettland brottas med likartade problem, medan Litauen avviker starkt. Beträffande den andra centrala olikheten – institutionell kapacitet – är det i stället Estland som avviker positivt medan Lettland och Litauen dras med betydande problem. På de följande sidorna kommer analysen att ha en tyngdpunkt på Estland och Lettland, både när det gäller minoritetsproblematik och institutionell kapacitet eftersom dessa länder är mest jämförbara.

## Kommer utsträckt medborgarskap att leda till etnisk mobilisering?

En stor minoritet av framförallt ryskt ursprung står idag utan estniskt eller lettiskt medborgarskap. En snabbare integration av den ryska minoriteten är också något som, åtminstone officiellt, prioriteras av EU i förhandlingarna. I Estland har icke-medborgare vissa politiska rättigheter eftersom de ändå får rösta i lokala val, men i Lettland utesluts icke-medborgarna även från lokalvalen. Därmed kolliderar i Estland och Lettland viljan att skapa nationalstater med den liberala demokratins grundläggande principer som jag ovan kallade demokratins ”andra ben”; att räkna som medborgare alla över en viss ålder som berörs av de gemensamma besluten.

Orsakerna till den situation som länderna befinner sig i är både historiska och politiska. *Historiskt* skedde under Sovjettiden en stark inflyttning av framförallt ryssar till just Estland och Lettland, som i egenskap av de mest industrialiserade och välbärgade republikerna hade en stark attraktionskraft. Inflyttningen har varit så stor att ländernas demografiska profil förändrats radikalt i jämförelse med den för-sovjetiska perioden. Före andra världskriget fanns 89 procent ester i Estland och 8 procent ryssar, att jämföra med 1991 då siffrorna hade förändrats till 61,5 procent ester och 30 procent ryssar. De övriga folkgrupperna har varit vitryssar, ukrainare, judar och tidigare tyskar. I Lettland, som var ett mer etniskt heterogent samhälle även tidigare, var proportionerna innan kriget 75,5 procent letter och 10,5 procent ryssar (och alltså ett större antal andra minoritetsgrupper). Vid självständigheten var dock letterna bara knappt i majoritet med 52 procent medan den ryska gruppen ökat till 34 procent. Helt uppenbart är att Sovjetperioden innebar en rejäl

omstöpning av de demografiska förhållandena i både Estland och Lettland med en tydlig russifiering som följd. Litauen med sin mer fattiga jordbruks-ekonomi attraherade aldrig på samma sätt immigranter från andra republiker och har därmed inte ställts inför den minoritetsproblematik som grannländerna lever med.

I Litauen valdes också en s.k. nollösning, där alla som bodde och arbetade i Litauen vid tiden för självständigheten tilldelades medborgarskap. Estland och Lettland däremot slog in på en "blodsprincip", vilket innebar att avkomman till de som var medborgare före 1940 – alltså även exilbalter – kunde förvärva medborgarskap. De som flyttat in och levit i landet efter denna tidpunkt, vilket ju omfattade en stor mängd personer som också är födda i länderna, gavs alltså inte rätt till automatiskt medborgarskap, utan detta är kopplat framförallt till ett godkänt språktest. Med smärre uppmjukningar, framförallt efter internationella påtryckningar, gäller dessa regler för medborgarskap fortfarande. Däremot kan man konstatera att det i Lettland men framförallt i Estland under de senare åren har skapats en officiell infrastruktur för att hantera integrationsfrågor, bl.a. ett ministerium och nationella program för integration. Integrationsåtgärderna, där den främsta satsningen tar sikte på att underlätta språkundervisningen för icke-esterna, har också haft stöd internationellt från de nordiska länderna, Svenska Institutet, United Nations Development Program, SOROS stiftelsen och EU:s Phare-program.

Tvärtemot vad som ibland hävdas så ligger det inget självklart i att Estland och Lettland valt en icke-inklusive linje i medborgarskapsfrågan. Det finns mycket litet som tyder på att det trots den stora inflyttningen förekom allvarigare etniska motsättningar bland befolkningen vid tiden för självständigheten. Tvärtom finns t.o.m. analyser som hävdar att i just de baltiska staterna var förutsättningarna särskilt goda att kunna lösa nationalitetsfrågorna och relationerna mellan de etniska grupperna. Bara några år efter självständigheten konstaterar emellertid forskaren Paul Kolstoe att den etniska konfrontationen nått rent "motbjudande dimensioner".

Jag vill hävda att stiftandet av medborgarskapslagarna till stor del var ett medvetet *politiskt* vägval som de inhemska politikerna gjorde vid tiden för självständigheten. Detta kan i sin tur ge upphov till stigande etnisk spänning på längre sikt. En förklaring till att de estniska och lettiska politikerna valde konfrontation snarare än samexistens ligger i att vissa av dem hade ett förflutet inom Sovjetapparaten. Genom att uppträda som "hökar" ville man undvika anklagelser om att agera pro-ryskt, anklagelser som därmed skulle aktualisera det förflutna och minska deras legitimitet.

Minoritetsfrågan har förblivit en fråga som framförallt är politiserad på elitnivå men inte så starkt på medborgarnivå. Problemet kan framförallt formuleras som *språket*. I både Estland och Lettland har just språkfrågan, och det i stort sett oberoende av politisk tillhörighet, successivt kommit att betraktas som ”helig”, eftersom språket ses som bärare av nationell identitet och kultur, och därmed svårt att kompromissa om. På elitnivå har därför medborgarskapsfrågan skapat sin egen logik, och det förekommer starkt nationalistiska partier som det estniska *Isamaaliit* och det lettiska *Tevezemei un brivibai* (”För fosterland och frihet”). Genom de steg som tagits politiskt och den symbolkaraktär som frågan fått ter det sig också svårt för någon politiker – även om viljan skulle finnas – att backa tillbaka till utgångsläget.

Det finns alltså inte mycket som pekar på att det bland befolkningen skulle förekomma särskilt stark etnisk spänning. Giftermål över de etniska gränserna, en god indikator på grad av etnisk samexistens, där Lettland skiljer sig från Estland i att betydligt fler blandäktenskap ingås, ser t.ex. ut att fortsatt ligga på en ganska hög nivå. Den högre andelen i Lettland kan med all säkerhet hänföras till boendemönstren. Medan den ryska delen av befolkningen i Estland är koncentrerad till två områden, huvudstaden Tallinn samt den nordöstra regionen Ida-Virumaa, är Lettlands ryssar i majoritet i alla större städer, något som naturligen leder till större beröringsytor med de andra folkgrupperna. I en lettisk undersökning från 1998 med direkt bäring på medborgarskapsfrågan, visade sig också en överväldigande del av medborgarna (82 procent) instämma i påståendet att barn födda i Lettland skulle erhålla medborgarskap oavsett föräldrarnas ursprung och legala status. Hela 95 procent av icke-medborgarna ställde sig, inte oväntat, bakom detta. Majoriteten av både medborgarna (83 procent) och icke-medborgarna (74 procent) ansåg vidare att det inte förelåg några skillnader mellan dem i vardagslivet, men däremot angav just icke-medborgarna i samma undersökning att avsaknaden av medborgarskap påverkade dem negativt psykiskt och att det ledde till att de diskriminerades i arbetslivet. En alldeles nyligen genomförd undersökning visar att den starkaste drivkraften för de rysktalande att lära sig det inhemska språket (estniska) var just att förbättra sin position på arbetsmarknaden, inte att integreras politiskt. De etniska vardagsrelationerna präglas sammanfattningsvis inte av någon högre grad av konflikt eller motsättning. Historien lär oss emellertid att detta snabbt kan ändras och att orsakerna bakom en upptrappad spänning finns att söka i de politiska aktörernas uppträdande.

Den fråga som är av vikt att ställa i relation till ett framtida EU-medlemskap är vad ett till framförallt ryssar utsträckt medborgarskap, som ligger i



linje med EU:s krav, skulle kunna leda till med avseende på de etniska relationerna. I den otillfredsställande situation som idag råder präglas det politiska livet i mycket liten utsträckning av någon etnifiering. Av naturliga skäl riktar sig flertalet partier till den estniska och lettiska del av befolkningen som faktiskt har rösträtt, medan partier som riktar in sig på de etniska minoriteterna, framförallt de ryska, är få och svaga. Däremot så tyder vissa uppgifter på att det idag växer fram ett "etniskt" tänkande bland befolkningen såtillvida att olika grupper uppger sig inte kunna rösta på ett parti som huvudsakligen stöds av en annan etnisk grupp. I ett läge där den nu till stora delar uteslutna ryska befolkningsgruppen erhåller politiska rättigheter, vilket i sin tur kan leda till mer exklusivt inriktade partier, skulle en effekt just kunna bli ökad etnisk mobilisering på elitnivå, en utveckling som identifierats som starkt medverkande till etnisk konflikt. Som forskare på området visat, bl.a. statsvetaren Sten Widmalm, beror en "etnifiering" av politiken – extremfallet är f.d. Jugoslavien, men exempel kan hämtas från många delar av världen – mycket sällan på ursprungliga motsättningar mellan befolkningsgrupper utan på att det sker en utveckling på elitnivå, där politiker av olika skäl ser just etnicitet som ett instrument för att mobilisera befolkningen politiskt. I det känsliga regionala läge som både Estland och Letland har, med Ryssland som närmaste granne, skulle naturligtvis ökade etniska spänningar kunna leda till förödande konsekvenser.

Sammanfattningsvis kan man dra den något paradoxala slutsatsen, att den från demokratisk synvinkel otvetydigt positiva utsträckningen av medborgarskap i värsta fall skulle kunna leda till etnisk polarisering och minskad säkerhetspolitisk stabilitet i området, om den inte samtidigt åtföljs av samarbetsförsök på elitnivå. Från EU:s sida är lösningen givetvis inte att avstå från att driva krav på en liberal demokrati istället för den etniska demokrati som idag präglar området. Istället bör strävan vara att underlätta just ett elitsamarbete mellan de etniska grupperna, genom att i samtal påverka de lokala politiska aktörerna, ge stöd till samarbete över partigränserna och fortsatta bidrag till integrationsarbetet. Därigenom försvåras ett framtida partisystem som appellerar till väljarna längs etniska linjer.

## Institutionell förmåga och korruption

När Sovjetunionen kollapsade och de baltiska staterna återfick sin självständighet, innebar det samtidigt att stora delar av den gamla statsapparaten var tvungen att ersättas och byggas upp på nytt. Femtio år av Sovjetstyre hade

inte förberett länderna för en statlig och kommunal administration som måste vara flexibel och orientera sig i en värld, inte av femårsplaner, utan av skiftande politiska prioriteringar och marknadsekonomi. Vad som framstår som ett av de, åtminstone på kort sikt, allvarligaste problemen i EU-förhandlingarna är den brist på administrativ förmåga och kompetens inom tjänstemannakåren och inom rättsväsendet som de tre staterna fortfarande uppvisar. Å ena sidan handlar detta om ett visserligen omfattande men dock hanterbart problem, nämligen bristen på utbildning och erfarenhet hos tjänstemän, domare och andra som garanterar att EU:s egen lagstiftning kommer att genomföras effektivt i samtliga stater. Intensiva ansträngningar pågår för närvarande, återigen med stöd från bland annat Phare men också från de nordiska länderna, för att höja kompetensnivån och samtidigt bidra till att öka status och attraktionskraft för statlig och kommunal förvaltning så att rekryteringen fungerar bättre. Så har t.ex. Estlands EU-integrationskontor identifierat 35 000 personer som skall erbjudas utbildning om EU, om *acquis communautaire* och om EU:s beslutsprocesser och beslutskultur.

Å andra sidan är den andra aspekten av institutionell kapacitet, nämligen korruptionens utbredning, ett på längre sikt betydligt allvarigare och mera svårlost problem. De jättelika privatiseringar som under 1990-talet skett av både stora statliga företag och småföretag i de baltiska staterna har gett möjligheter för många inblandade att olagligt berika sig. Denna process börjar idag lida mot sitt slut i Estland och Lettland, med undantag av några få större områden som energisektorn (Estland och Lettland) och telekommunikationer och gas (Lettland). I Litauen uppgår nu den privata sektorns andel av BNP till 70 procent. I alla tre staterna har privatiseringsprocesserna åtföljts av både bekräftade och obekräftade rykten om allt från oetiska till illegala transaktioner, där framförallt politiker och starka ekonomiska intressenter kapat åt sig stora vinster. Att privatiseringen nu avslutas kan betraktas som ett steg framåt i kampen mot korruptionen, eftersom de mest uppenbara möjligheterna till oegentligheter håller på att stängas.

Tidigare lyfte jag fram undersökningar som visar att Lettland i jämförelse med i synnerhet Estland uppvisar en påfallande hög korruptionsgrad, även om Estland inte heller varit förskonat från skandaler både med mark och företag inblandade. Den lettiska utvecklingsbyrån (Latvian Development Agency) utnämner korruption till det allra viktigaste hindret för en ekonomisk och politisk utveckling i Lettland. Likaså beskriver Nils Students, chef för Rīgas stadsfullmäktiges företagsenhet, att Lettland år efter år tappar alltmer i intresse för utländska investerare just på grund av den utbredda korruptionen, som

Är de baltiska staterna redo för ett EU-inträde?

näst efter Rysslands är den värsta i Östeuropa. Det allvarligaste är det starka grepp om den lettiska politiken – och även media – som ett antal ekonomiska grupperingar med oljetransportbolaget Ventspils i spetsen skaffat sig.

Den variation i det sätt på vilket lagstyre respekteras och har inflytande på den politiska och byråkratiska elitens beteende mellan å ena sidan det mer väl-fungerande Estland och å andra sidan Lettland borde vara en av de viktigare frågorna att diskutera i relation till ett framtida EU-medlemskap, liksom vilka orsakerna till denna skillnad är. I dagens Lettland förefaller t.ex. någon form av korrupt beteende vara förväntat i alla slags transaktioner. Ur ett politiskt perspektiv är detta mycket problematiskt, eftersom det visar att staten och de offentliga institutionerna i två av de potentiella EU-länderna är svaga och inte i stånd att effektivt genomföra de lagar och regler som finns, vare sig de inhemska eller EU-lagstiftningen. Arvet från tidigare perioder innebär att det existerar alternativa ”sanktionssystem” och informella regler för förpliktelser och belöningar som det formella regelsystemet inte rår på. Både från mer praktisk-politisk och från vetenskaplig synvinkel är det högst intressant att försöka hitta svaret på vad som förklarar denna skillnad. Varför uppvisar de annars så snarlika kandidatländerna Estland och Lettland så stora olikheter när det gäller statens kraft och förmåga?

Frågan är om de skillnader i korruption som här diskuteras redan existerade under Sovjettiden, eller om länderna framförallt har divergerat så att Estland successivt har ”förbättrat” sin position? Skildringar från den allra första självständighetstiden visar att det även i Estland (under benämningen ”Vilda Östern”) fanns en hög grad av korruption och organiserad brottslighet, så omfattande att Sverige vid ett tillfälle drog tillbaka sin utvecklingshjälp på grund av oegentligheter bland de tjänstemän som administrerade stödet. Det kan alltså vara så att det i Estland har ”hänt” något under åren efter självständigheten med åtföljande positiva effekter på tillväxten och utländska investeringar såväl som på förtroendet för systemet.

## Orsaker till korruption

I litteraturen om orsaker till korruption har ett flertal faktorer pekats ut som väsentliga, t.ex. kultur i vid mening, ledarskap, de politiska institutionerna, politiska aktörer, professionella villkor och den internationella omgivningen. *Kulturellt* har det redan antytts att Estland och Lettland historiskt har följts åt i stor utsträckning, till skillnad från det mer centraleuropeiskt och katolskt

dominerade Litauen. Visserligen tillhör estniskan och lettiskan olika språkgrupper, men religiöst är de båda protestantiska länder, präglade av individualism och ett weberianskt legalt samhällsideal. Det är med andra ord *inte* så att Lettland på grund av skillnader i social organisation av släktskap eller syn på makt har en annan norm för gränsdragningen mellan offentligt och privat, vilket inom parentes sagt är en av de viktigare förklaringarna i de afrikanska länderna.

I en studie av bland andra den svenske nationalekonomen Torsten Persson framgår att ett lands *politiska institutioner*, och då närmare bestämt valsystemet, har ett orsakssamband med grad av korruption. Länder med majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar uppvisar generellt lägre grad av korruption än länder som har proportionella valsystem i flermansvalkretsar. Detta är högst intressant men leder oss inte framåt i förklaringen här. Estland och Lettland har båda, i likhet med Litauen, ett proportionellt valsystem och skiljer sig inte heller radikalt när det gäller utformningen av de politiska institutionerna.

Beträffande en tredje faktor som vi kan kalla *professionella villkor*, eller belönings- och sanktionssystem, råder heller inte uppenbart stora olikheter mellan dessa länder. Vad jag här syftar på är den status och framförallt den lönenivå som de offentligt anställda tjänstemännen åtnjuter. Lönenivån för de offentligt anställda är låg, och i både Estland och Lettland har en omfattande flykt från den offentliga till den privata sektorn ägt rum, där löneläget är ett helt annat. Utom i vissa delar av statsadministrationen, för Estlands del gäller det främst utrikesförvaltningen, har det heller inte varit förknippat med särskilt hög status att arbeta inom den offentliga förvaltningen. Här kommer sannolikt det framtida EU-medlemskapet att kunna bidra till att offentliga tjänster blir betydligt mer attraktiva, vilket i sig kan förstärka den viktiga utvecklingen mot ett professionellt normsystem.

Finns förklaringen att söka i olika *sanktionssystem* ("piskan")? Det råder viss oklarhet om hur effektiva de formella övervakande institutionerna är som tillkommit under senare år. I Estland såväl som i Lettland finns revisionsorgan, och åtminstone i Lettland finns också en särskild enhet som lyder under justitieministeriet med uppgift att just övervaka och bekämpa korruption. Denna har också fått beröm för sitt effektiva arbete. Samtidigt är rättsväsendet och domstolarna svaga, och eftersom korruptionen inte enbart är administrativ utan också politisk är det oklart vilken betydelse insatserna haft. I Lettland finns också sedan en tid en särskild avdelning av den internationella organisationen mot korruption, Transparency International, som i Lettland kallas *Delna*.

Ytterligare två faktorer skall lyftas fram. En första sådan tar sikte på påstådda olikheter i *nationell identitet* och därmed sammanhängande val av internationella "förebilder", medan den andra fokuserar på nationellt ledarskap och reformvilja under självständighetens första år. Det har ibland hävdats, att Lettlands nationella identitet är betydligt svagare än både Estlands och Litauens. Lettland har historiskt varit en mer heterogen samhällsbildning, dessutom dominerad av den stora hamnstaden Riga som kommersiell knutpunkt. Även om Lettland, liksom Estland, definitivt betraktats som en del av Nordeuropa, så har Estlands kopplingar till den nordiska sfären – befast i synnerhet genom den språkliga kontakten med Finland – varit mer otvetydiga. Enligt detta resonemang skulle Lettland således ha hamnat mitt emellan dessa kulturkretsar, vilket resulterat i en "svagare identitet". Samtidigt är ju inte heller en nationell identitet något ursprungligt och allom givet, utan något som mobiliseras och formas i samspel med omgivningen. På vilket sätt skulle detta kunna spela roll för framgången i statsbyggnadsprocessen och skapandet av effektiva institutioner?

För Estlands del är det tydligt att den nordiska modellen har kommit att fungera som förebild på det sätt som Tyskland gjorde under första självständighetstiden; ett slags inspiratör när det gäller organisation och institutioner. Under den första självständigheten under 1918–1940, när de baltiska staterna började att bygga institutioner i princip från noll, så var "staten" både för Estland och Lettland i långa stycken den tyska Weimarrepubliken när det gällde konstitution, politisk och medborgerlig organisation och rättsväsende. Idag har estniska beslutfattare och makthavare närmast sig den nordiska, framförallt den finska och svenska kultursfären, och den processen har varit ömsesidig. UNDP:s *Human Development Report* för 1999 visar att en ganska stor andel ester svarar Sverige (och även Finland) på frågan om vilket land som skulle kunna stå som förebild för Estland. Det kan också nämnas att i en nyligen utförd undersökning visar Uggla, Nornvall och Öhman att Estland är det land i Östeuropa som mottagit mest stöd från svenska politiska partier. Under den tid som förflutit efter självständigheten har bilden av Estland som ett "nordiskt" land mer eller mindre medvetet mejslats fram bland elitpolitiker på båda sidor om Östersjön. Idén om förebilders betydelse för staters uppbyggnad får också stöd på annat håll. Bland annat påpekar Taiwans avgående president Lee Teng-hui hur USA för honom blev en modell för Taiwans utveckling, vilket styrde mycket av den taiwanesiska reformprocessen. De normer som dominerar i Norden, världens mest icke-korrupta region, skulle mycket väl i en sådan process tendera att så småningom "spilla över". Detta

är ju också tanken bakom de utbildningsprojekt och ”twinningprogram” (program där orter, förvaltningar eller institutioner knyts ihop från båda länder) som löpt under ett antal år på både lokal, regional och central nivå.

Varför skulle då Lettland inte i samma utsträckning som Estland sett Norden som en naturlig referenspunkt för statsbyggnad? Ett möjligt svar är att de nordiska länderna inte som gentemot Estland tagit tillfället i akt och synliggjort de egna statsnormerna och institutionerna. Om identitet just betraktas som konstruerad och inte ursprunglig så är närvaro mycket centralt. Kontakter, utvecklings- och utbildningsprojekt och olika former av mer lokala och ”små” hjälpprojekt har i hög grad riktats till Estland. Som en följd av inledningsvis mer stark identifikation men också genom att Sverige har en mycket stor exil-estnisk grupp, omkring 30 000, medan exil-letterna endast uppgår till 5 000, har Estland kommit mer i fokus för intresset.

Slutligen kan man ställa frågan vad *politiska aktörer och faktiska politiska vägval* vid tiden för självständigheten har spelat för roll i den statsbyggnadsprocess som delvis har utfallit så olika i de tre baltiska staterna. Valde ledande politiker andra vägar i Estland än i Lettland, och i sådana fall varför? För det första kan man konstatera att kommunistpartiet och kommunisterna inte i vare sig Estland eller Lettland har återkommit i någon stark ställning efter självständigheten – något som däremot inträffat i Litauen och i många andra f.d. sovjetrepubliker. Däremot är många på ledande positioner i Estland, det gäller inte minst näringsliv men också i administrationen och till viss del i politiken, något yngre än i Lettland där alltså de tidigare kadrerna i större utsträckning fortfarande besitter positioner. I Estland däremot genomfördes i delar av centralförvaltningen, som utrikesministeriet, tidigt reformer med sikte på att få in ”nytt blod” genom att avskeda och återanställa endast på grundval av kompetens. Fanns det alltså skillnader i nationellt ledarskap och i vilka idéer som drevs? För att kasta ljus över den frågan krävs en återblick på den sovjetiska tiden.

I Estland fanns vid tiden för självständigheten embryot till ett nationellt ledarskap, vilket indirekt fostrats under den sovjetiska tiden genom den inflytelserika men informella ”organisation” som kallades EÜE, *Estniska studenters byggnadstrupper*. Under två sommarmånader under många år, byggnadslägren upphörde inte förrän under de sista åren på 1980-talet, samlades utvalda studenter för att tillsammans reparera och bygga de kollektivjordbruk – kolchoser – som landsbygden dominerades av. Vistelserna var inte bara arbetsmässiga; eftersom man bodde tillsammans på gårdarna frodades också ett rikt socialt liv. Många vänskapsband knöts på dessa läger och detta är kontakter

som många intygar haft mycket stor betydelse för inflytelserika sociala nätverk och maktpositioner efter självständigheten. Från partiets sida sågs dessa "läger" förmodligen som en lyckosam kombination av arbetskraft och ideologisk renlärighet; på detta sätt förverkligades tanken om en utsuddning av gränserna mellan intellektuellt och manuellt arbete. I praktiken – vilket är centralt i det sammanhang som här diskuteras – kom lägren att fungera som plantskolor i ledarskap för ett stort antal unga estniska toppstudenter samtidigt som dessa alltså bands samman av lojalitet och vänskap. Det är också omvittnat att ett antal av de s.k. truppelarna idag innehar inflytelserika positioner inom politik, administration och näringsliv. EÜE försökte 1994 till och med (förgäves) att starta ett politiskt parti. Studenternas byggnadstrupper tjänade alltså som ett forum dels för att träna ledarskap och ansvar och dels för att binda samman de estniska studenterna, framförallt de manliga, i sociala nätverk av ömsesidiga förpliktelser men också förtroende. Anders Åslund pekar i en skrift på att det estniska "civila samhället" föreföll ha mer beredskap än nästan något annat land för ett maktövertagande vid tiden för självständigheten. Det är högst sannolikt att EÜE bidrog till detta.

Här föreligger alltså en faktor som fäster uppmärksamheten på att det vid tiden för självständigheten i Estland fanns inhemska politiska aktörer, som kunde initiera en mer kraftfull reformprocess styrd av andra tänkesätt än de som dominerat under den sovjetiska tiden. När det fria Estlands första premiärminister (1992–94) Mart Laar, som när han tillträdde endast var 32 år gammal, beskriver den estniska reformprocessen är det mot bakgrund av ett lärande från andra länder och en insikt om administrationens och institutionernas betydelse. Det förefaller klart att det skett ett generationsskifte i Estland i betydligt högre utsträckning än i Lettland, och att administrationen delvis reformerades under den första tiden efter självständigheten på ett sätt som kan ha satt igång en kedja av positiva effekter. I Lettland däremot förefaller utrymmet för reformintresserade politiska aktörer fortfarande vara begränsat. Detta kan delvis förklara svårigheterna att bryta de lojaliteter och 'karteller' som leder till korruption och minskad institutionell kapacitet i det lettiska fallet.

## EU-anslutningen och det politiska opinionsläget

Slutligen kan man ställa frågan om hur en eventuell anslutning emotses i de baltiska staterna. Hur det ser ut på elitnivå är enkelt att konstatera. EU-medlemskapet har högsta politiska prioritet i alla de tre baltiska staterna. Skälen

är inte enbart säkerhetspolitiska och ekonomiska; därtill kommer att ett medlemskap fått en stark symbolisk laddning i den politiska retoriken. Inträdet i EU betraktas som en slutlig bekräftelse på att Estland, Lettland och Litauen nu tillhör Europa och den europeiska kultursfären, och det finns starka inslag av nationell stolthet förknippat med detta. Efter att i 50 år varit ofrivilligt avskurna från det europeiska 'hemmet' sluts nu cirkeln och dessa länder återkommer till sin egentliga kultursfär. Viljan från politiker och tjänstemän att tillmötesgå EU:s krav och rekommendationer är därför stark, och manifesteras bland annat i en omfattande institutionell 'infrastruktur' med en mängd program och kontor vilka alla inriktas på EU-integrationsprocessen.

Eftersom stödet på elitnivå i stort är unisont finns det heller inte underlag för någon egentlig debatt om den eventuella anslutningen och dess konsekvenser, t.ex. med avseende på en framtida utveckling inom EU mot ökad federalism och konsekvenserna av detta för de baltiska staterna. Bland befolkningen är stödet för en EU-anslutning emellertid inte alls lika entydigt utan präglas i större utsträckning av en mer skeptisk hållning. Siffror från 1999 visar att i Lettland, som då nyligen påbörjat sina förhandlingar, var en knapp majoritet (51 procent) för en EU-anslutning, medan 29 procent var emot och 20 procent inte hade bildat sig någon egen uppfattning. Tendensen i Estland är ännu starkare i riktning mot ett ökat EU-motstånd under de senare åren, efter det att förhandlingarna om medlemskap inleddes. Det finns uppgifter som visar att i november 1998 skulle endast 25 procent av de etniska esterna ha röstat ja i en folkomröstning, vilket kan jämföras med 35 procent året innan. Precis som i det svenska fallet följer också EU-opinionen klara sociala och ekonomiska skiljelinjer. Yngre, högutbildade tjänstemän i städerna är klart överrepresenterade bland dem som är positiva, medan en äldre, lågutbildad landsbygdsbefolkning tillhör de mest skeptiska. För att återigen återropa siffror från Lettland, så skulle så många som 69 procent högutbildade men bara 34 procent med låg utbildning rösta ja i en folkomröstning. I de baltiska länderna har övergången till marknadsekonomi bidragit till att förstärka ekonomiska och sociala klyftor. Det finns en risk att en EU-anslutning, där en stor del av den mindre privilegierade delen av befolkningen inte ställer sig positiv, ytterligare skulle förstärka klassklyftorna.

Mot bakgrund av den diskussion som förts internationellt om den ryska minoritetens situation i framförallt Estland och Lettland, är det värt att notera att yngre ryssar och rysk-talande faktiskt är mer EU-positiva än motsvarande grupper bland ester och letter. Siffror som visserligen är från 1996/97 visar att 78 procent av de ryssar som bor i Estland och 66 procent av dem som



bor i Lettland skulle rösta ja i en folkomröstning. Motsvarande siffror var för ester 59 procent och för letterna 52 procent. Skillnaden är med andra ord avsevärd. Att den ryska delen av befolkningen är så starka anhängare av ett medlemskap i EU kan förklaras av att dessa ser den fria rörligheten inom EU som mycket åtråvärd. Det skulle ju kunna, åtminstone hypotetiskt, förbättra dessa gruppers livsvillkor som i nuläget kännetecknas av arbetslöshet och små möjligheter att konkurrera på de inhemska arbetsmarknaderna.

## Hur redo är de baltiska staterna?

Diskussionen ovan har framförallt visat att det inte är riktigt att tala om de baltiska staterna som en enhetlig region. Istället är det högst väsentligt att lyfta fram de enskilda ländernas specifika karaktär för att bilda sig en uppfattning om de politiska problem som de brottas med. Estland är utan tvekan det land som kommit längst i att på ett reellt sätt uppfylla de krav som EU ställer på kandidatländerna. Estland är en fungerande demokrati, med fullständiga politiska rättigheter, en fungerande och t.o.m. blomstrande ekonomi med ett politiskt ledarskap som förmått skapa en statsapparat som är jämförelsevis välfungerande och fri från korruption. Däremot är Estland inte idag en liberal demokrati; en stor andel av befolkningen (rysktalande) är inte medborgare och står alltså utan politiska rättigheter.

Lettland och Litauen kommer i bedömningen båda efter Estland. Liksom Estland är de båda staterna visserligen fungerande demokratier. När det gäller minoritetsproblematiken har Lettland samma svårigheter som Estland, medan Litauen har undgått en stor minoritetsgrupp utan medborgarskap. Däremot kännetecknas både Lettland och Litauen av svaga politiska institutioner och en hög grad av korruption, vilket sätter frågetecken för förmågan att genomföra EU-lagstiftning och förmågan att – särskilt i Lettlands fall – sätta gränser för inhemska ekonomiska intressens dominans över lagstiftningen. Orsakerna till den skillnad som utkristalliserat sig mellan de tre staterna kan vara flera. Det politiska ledarskapets betydelse och genomförandet av privatiseringarna är emellertid faktorer som framstår som mycket betydelsefulla i sammanhanget. Mot bakgrund av den mer pessimistiska bilden av Lettland och Litauens utveckling, är ändå min slutsats att ett EU-medlemskap kommer att stärka den politiska och administrativa sfären gentemot andra krafter i samhället och därmed bidra till att också dessa länder på sikt får mer välfungerande statsapparater.

## Källor och litteratur

FN-organet UNDP har årligen sedan 1995 gett ut *Human Development Reports* för de tre baltiska staterna, vilka innehåller mycket information och belyser olika utvecklingsaspekter, framförallt sociala och politiska. EBRD:s *Transition Reports* utkommer årligen och värderar de s.k. transitionsekonomierna i Europa och där är det ekonomiska indikatorer som står i fokus. *New Baltic Barometer 1996/97*, är den tredje rapporten i en serie som Richard Rose vid University of Strathclyde ansvarar för. Den fjärde baltiska barometern utkom 2000.

Litteratur om korruption är omfattande. I uppsatsen åberopar jag en uppsats av Torsten Persson, Guido Tabellini och Francesco Trebbi, 2000, "Electoral Rules and Corruption" (opublicerad) samt en promemoria till den kirgistaniske presidenten av Anders Åslund (2000) om *State and Governance in Transition Economies*. Ett standardverk på området är Susan Rose-Ackermans *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Vito Tanzi vid Internationella Valutafonden (IMF) har skrivit en sammanfattande artikel, "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", i *IMF Staff Papers*, vol 45, no 4 1998.

Uppgifterna om de baltiska länderna bygger på många källor: på intervjuer som jag själv genomfört och uppgifter hämtade från den uppsats av Thomas Hall och Per-Magnus Wijkman om ekonomiska aspekter på de baltiska staternas EU-anslutning som finns i denna volym. För den som vill läsa allmänt om de baltiska staterna är Anatol Lieven, *The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence* (New Haven: Yale University Press, 1993) en god översikt, liksom Misiunas, R & Taagepera, R, *The Baltic States. Years of Dependence 1940–1990* (London: Hurst & Company, 1993) och Graham Smith (ed), *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania* (London: Macmillan, 1994). Den etniska problematiken behandlas också av ett flertal författare, varav Paul Kolstoe, *Russians in the Former Soviet Republics* (London: Hurst & Company, 1995) utgör ett intressant exempel och Linz, J & Stepan, A, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins, 1996) ett annat. Teoretiskt har Sten Widmalms analys av konflikten i Jammu & Kashmir, *Democracy and Violent Separatism in India* (1997) bidragit till resonemangen om en möjlig etnisk eskalering.

# Från en union till en annan – Estlands rättsliga dilemma

av Erik Nerep

Under det andra världskriget ockuperades de baltiska staterna av Sovjetunionen, och blev därefter en del av Sovjetunionen i över ett halvt sekel. År 1991 återupprättades de baltiska staternas suveränitet och självständighet. Den därpå följande politiska och ekonomiska övergången från kommunistisk underkastelse och planekonomi till självständighet och marknadsekonomi nödvändiggjorde omedelbara lagreformer. I de baltiska staterna infördes nya författningar, som emellertid anslöt till de författningar som gällde före det andra världskriget. Därefter reviderades de baltiska staternas rättsordningar i grunden. En mycket intensiv lagstiftnings- och utbildningsperiod följde.

Den primära fasen av lagstiftningsprocessen var avhängig av övergången från planekonomi till marknadsekonomi. De mest akuta delarna av denna reform har genomförts, särskilt inom kontrakts-, associations-, konkurrens- och konkursrätten, men även inom andra områden rörande handels- och näringsrätt. För närvarande är lagstiftningsreformerna särskilt inriktade på att uppfylla de medlemskapskrav som den Europeiska unionen ställer.

De baltiska staterna strävar efter att bli fullvärdiga medlemmar av den Europeiska unionen och de har hitintills gjort allt som står i deras makt för att uppfylla medlemskapskriterierna. För de baltiska staterna är ett medlemskap i den Europeiska unionen måhända inte företrädesvis en ekonomisk fråga. Ett medlemskap syftar snarare till att ge de baltiska staterna, såsom varande små nationer i skuggan av f.d. Sovjetunionen, en säkrare utrikes- och försvarspolitisk framtid, sedan det visat sig att ett medlemskap i Nato åtminstone för närvarande icke kan förverkligas.

Även om utvecklingen av rättsordningarna i de baltiska staterna uppvisar stora likheter, finns där utan tvivel många särdrag. Hur det än förhåller sig med den saken har jag valt att i denna översiktliga redovisning av vägen till ett medlemskap i den Europeiska unionen för de baltiska staterna sätta Est-

land i fokus. Skälen härtill är följande. Dels har föregående kapitel visat att Estland befinner sig i en särställning i hur väl de baltiska staterna uppfyller anslutningsvillkoren, dels har jag deltagit aktivt i den estniska lagstiftningsprocessen vid upprättandet av en ny handels- och näringsrätt med marknads-ekonomisk inriktning, och jag har direkt tillgång till information om utvecklingen i Estland.

## Med självständighetsförklaringen 1918 som grund

Grunden till den estniska rättsordningen utvecklades första gången i anslutning till den estniska självständighetsförklaringen år 1918. Den nyfödda staten och rättsordningen, som successivt förfinades under 1920- och 30-talen blev en sammansmältning av estniska rättstraditioner och moderna lagstiftnings-trender i Europa. Självfallet var det lagstiftarens ambition att skapa ett modernt rättssystem av kontinentalt europeiskt snitt. Efter återupprättandet av självständigheten år 1991 har denna lagstiftningsprocess accelererat. Låt vara att inspirationskällorna och inflytandet har varierat – genom åren har den estniska rättsordningen implementerat (infört) rättsprinciper från grannstater som t.ex. Finland, Sverige, Danmark, Polen och Ryssland, men också direkt och indirekt (via Ryssland) från Frankrike – men det förefaller som om den tyska rättsordningen har utövat det största inflytandet på den estniska lagstiftningen. Den estniska rättsordningen kan därför sägas vara en medlem av den germanska rättsfamiljen. Så görs inom den estniska rättsvetenskapliga doktrinen, i linje med tyska rättstraditioner, t.ex. skillnad mellan *ius publicum* och *ius privatum* som en allmän grundval för systematiseringen av rätten. Härutöver anses inom estnisk rätt den primära rättskällan vara lagstiftningen som sådan. Rättspraxis och uttalanden inom den rättsvetenskapliga doktrinen har i första rummet en stödfunktion och den estniska högsta domstolens domar och beslut är uteslutande av icke-bindande och instruktiv natur.

I avvaktan på ett medlemskap i den Europeiska unionen och medlemskapsförhandlingarna har den estniska lagstiftningsprocessen under flera år varit inriktad på att harmonisera den estniska rättsordningen med EU-rätten och implementera EU-rättens rättsnormer.

Den estniska rättsordningen erkänner i rättshierarkiskt hänseende att folkrätten är överordnad nationell rätt och att folkrätten skall utgöra ett grundelement i den estniska rättsordningen. För den händelse estnisk rätt skulle

stå i konflikt med folkrätten, måste i princip den estniska rätten vika. Den estniska författningen är ett resultat av en folkomröstning som avhölls den 28 juni 1992, men kan ses som en vidareutveckling av den senast antagna författningen år 1938. Författningens kärna är maktfördelningen mellan det estniska parlamentet, den estniska regeringen, presidenten och domstolarna. Domstolssystemet reformerades i början av 1990. Reformen innebar att tre instanser inrättades. Domstolarna har exklusiv rätt och behörighet att skipa rätt. De skall vara självständiga och utöva sina maktbefogenheter i enlighet med författningen och lagstiftningen. Domstolssystemet består i första instansen av läns-, stats- och förvaltningsdomstolar (totalt 21 till antalet). Domar och beslut av domstolarna i första instansen kan överklagas till hovrätter (tre till antalet) och slutligen till den estniska högsta domstolen. Av avgörande vikt är att domstolarna skyddar enskildas frihet och rättigheter i enlighet med vad som fastställts av författningen och den estniska lagstiftningen i övrigt.

## Suveränitet med undantag?

Författningens utformning – dess precisa formuleringar, dess noggranna behandling av maktfördelning mellan statsorganen, och dess stringenta hantering av demokratifrågor, t.ex. mänskliga fri- och rättigheter – ger en tydlig relief av författningens historiska kontext. Självfallet utgör författningen en produkt av det estniska folkets och den estniska nationens idéer och anda, främst i ljuset av den återupprättade självständigheten efter ett femtioårigt kommunistiskt förtryck. Mot bakgrund härav kan man skönja en viss ambivalens i genomförandet av projektet att ånyo reformera författningen inför förberedelserna för ett estniskt medlemskap i den Europeiska unionen.

Ett medlemskap innebär nödvändigtvis att Estland i formell mening avstår från formell suveränitet till förmån för den Europeiska unionen. Härmed inte sagt att avståndet också innefattar faktisk suveränitet. Ett sådant avstående är snarare en fråga som är avhängig av Estlands nuvarande status i detta hänseende i förhållande till Europeiska unionen. Estland kan sägas redan nu *de facto* ha gjort avkall på självständigheten i förhållande till den Europeiska unionen i handelsmässiga och andra avseenden. Huruvida ett avstående av formell suveränitet till en internationell organisation av det slag som Europeiska unionen utgör förutsätter en reformering av den estniska författningen är inte helt klarlagt. Visserligen tycks den estniska regeringen vara övertygad om att författningen måste ändras inför ett medlemskap. Mot detta skulle

emellertid kunna hävdas, att från folkrättslig synpunkt – under förutsättning att den estniska synen på förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt är monistisk, dvs. att folkrätten är överordnad och bindande i förhållande till estnisk och nationell rätt, estniska myndigheter och domstolar – skulle en författningsändring ha en informativ innebörd snarare än en materiell signifikans. Å andra sidan är det fullt begripligt att den estniska regeringen är försiktig och inte på några villkor vill äventyra ett EU-medlemskap, särskilt mot bakgrund av det inte råder full klarhet i den estniska, folkrättsliga doktrinen i frågan om förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt, dvs. huruvida denna är monistisk eller dualistisk.

I samband med omdaning av den estniska rättsordningen inför ett EU-medlemskap har en estnisk författningskommitté föreslagit ändringar av den estniska författningen enligt en minimalistisk modell. Följaktligen har författningskommittén gjort bruk av den lagstiftningsteknik som vanligtvis begagnas av existerande och potentiella EU-medlemmar och föreslagit att så lite som möjligt skall ändras i den gällande författningen. Med hänsyn till att den estniska författningen föreskriver, att lagstiftningsmakten skall utövas exklusivt av estniska parlamentet, och mot bakgrund av att författningen inte innehåller en allmän bestämmelse som gör det möjligt eller ger behörighet att överföra lagstiftningsmakt eller annan makt till internationella organisationer, har författningskommittén förordat ett mycket precist hållet undantag i författningen. Undantaget ger utrymme för lagstiftningsprodukter från den Europeiska unionen att bli en del av den estniska rättsordningen. Samtidigt förutsätter författningskommittén, att ett sådant undantag måste villkoras av att vissa grundläggande principer om medlemsländernas demokratiska ordning och mänskliga fri- och rättigheter städse upprätthålls.

I enlighet härmed kan det förutses att Estland inför ett EU-medlemskap ändrar sin författning genom att införa en ny bestämmelse, vilken gör det möjligt för EU-rätten att bli en del av den estniska rättsordningen, och att bestämmelsen är exklusiv såtillvida att den icke omfattar andra internationella organisationer. Bestämmelsen skall enligt förslaget införas i kapitel 9 i författningen och rubriceras ”Internationella förhållanden och internationella avtal”. Den föreslagna lagstiftningstekniken har redan begagnats av bl.a. Sverige och andra nordiska länder.

Författningskommitténs förslag är att bestämmelsen skall ha följande utformning:

”Den estniska republiken kan komma att bli en medlem av den Europeiska unionen, som är en union av stater och etablerad av dess medlemsländer

på frivillighetsbasis genom avtal. I syfte att den estniska republiken skall bli medlem av den Europeiska unionen och ge möjlighet för införandet av den Europeiska unionens fördrag, undertecknad under hänsynstagande till principen om ömsesidighet och likhet den 7 februari 1992, skall vissa maktbefogenheter inom författningen kunna delegeras till den Europeiska unionens organ, så att sådana maktbefogenheter kan allmänt utövas av den Europeiska unionens medlemsstater, förutsatt att en sådan delegering av maktbefogenheter icke kommer i konflikt med de fundamentala principerna och uppgifterna för den estniska nationen såsom dessa fastställts i författningens preambel. Den estniska republikens regering skall snarast och så fullvärdigt som möjligt informera det estniska parlamentet om alla frågor som rör den Europeiska unionen; och i den utsträckning regeringen är involverad i lagstiftningsprocesser i den Europeiska unionen, skall regeringen ta full hänsyn till de ständpunkter som har antagits av det estniska parlamentet i alla berörda frågor. Dessa områden bör regleras av precisa procedurregler i anslutning till att den estniska republiken blir medlem av den Europeiska unionen.”

Även om den redovisade lagstiftningstekniken, såsom denna framgår av ovan givna citat, på många punkter överensstämmer med den som brukats av den Europeiska unionens nuvarande medlemmar, kan man utan vidare urskilja unika drag i författningskommitténs förslag. Det mest iögonenfallande är den provisoriska karaktären av den föreslagna författningsbestämmelsen: Estland ”kan bli en medlem” av den Europeiska unionen, och viss författningsreglerad makt ”få” eller ”kan komma att” delegeras till Europeiska unionens organ. Författningskommitténs förklaring till den provisoriska utformningen är att den eliminerar tolkningsmöjligheten att Estland kan tvingas till medlemskap i den Europeiska unionen. Emellertid skall den provisoriska karaktären av bestämmelsen också ses mot bakgrund av hur författarna till den föreslagna författningsbestämmelsen betraktar och tolkar de krav som ställs på Estland såsom potentiell medlem av den Europeiska unionen. Det kan förmodas att författningskommitténs utgångspunkt varit, att den estniska författningen måste ändras och anpassas till den Europeiska unionen och medlemskapet däri i god tid före förverkligandet av ett sådant medlemskap. Möjligen är detta en missuppfattning av medlemskapskraven. Såvitt kan fastställas, förutsätter inte ett medlemskap i den Europeiska unionen att medlemslandets författning anpassas fullt ut till den Europeiska unionens rättssystem innan ett avtal om medlemskap kan slutas. Författningskommitténs förslag ger intrycket av att vara symptomatiskt för den estniska iveren att undanröja alla hinder för ett omedelbart medlemskap i Europeiska unionen.

Den villkorade karaktären av den föreslagna bestämmelsen syftar vidare till att skydda republiken Estlands suveränitet och demokratiska ordning. Implicit i den första meningen och ordalydelsen ”en union av stater etablerad av dess medlemmar genom överenskommelse” ligger bl.a. villkoret, att det estniska medlemskapet är avhängigt av att den Europeiska unionen är en konfederation – och inte en federation – av stater. Eftersom Estland i enlighet med artikel 1 i den estniska konstitutionen är en självständig och suverän stat, kan Estland på författningsrättsliga grunder inte bli en del av en annan stat, inte ens om denna utgörs av en federation av stater. I motsats till en federation karaktäriseras en konfederation av att den bildats på grundval av en överenskommelse, som träffats mellan självständiga och suveräna stater inom ramen för internationell rätt, och att de maktbefogenheter som tillerkänts konfederationens olika organ och institutioner är resultatet av en delegation av makt från medlemsstaterna. Enligt internationell rätt, eller folkrätten, är medlemmarna av en konfederation självständiga stater, vilket i princip icke är fallet beträffande medlemmarna av en federation.

## Författningsbestämmelsen i ett historiskt sammanhang

Av naturliga skäl måste det nu omtalade författningsmässiga villkoret ses i ett historiskt sammanhang. Såsom det kommer till uttryck i den estniska konstitutionens preambel (ingress), vilar republiken Estland på en oåterkallelig och evig rätt för det estniska folket till självständighet och självbestämmande. Det huvudsakliga syftet med folkomröstningen 1992, vid vilken tidpunkt författningen antogs, var just att se till att skydda och utveckla rätten till självbestämmande. I enlighet härmed antas allmänt att det endast är det estniska folket som har rätten – vilken kan härledas från självbestämmanderätten – att anta en författning. Med andra ord är det estniska folket det högsta och exklusiva förkroppsligandet av statsmakten och källan eller ursprunget till maktens legitimitet, eftersom det ju är det estniska folket som härigenom skall utöva självbestämmanderätten. Författningskommitténs (i egenskap av författare till den föreslagna bestämmelsen) ståndpunkt är, att den Europeiska unionens författning icke kan ersätta den estniska författningen såsom rättslig grundval för maktutövningen i Estland och varken EU:s ministerråd eller parlament kan vara överordnad det estniska lagstiftningsorganet, det estniska parlamentet.



Den nu redovisade inställningen av den estniska staten i allmänhet och författningskommittén i synnerhet är knappast unik i ett europeiskt sammanhang. Icke desto mindre kan det ifrågasättas om den underliggande föreställningen av förhållandet mellan den estniska rättsordningen och den Europeiska unionens rättsordning är korrekt. Principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt gör icke undantag för konstitutionell rätt, oavsett vilka villkoren för medlemskap i den Europeiska unionen är enligt den nationella konstitutionen. På de olika områden där den Europeiska unionen har jurisdiktion och behörighet att styra medlemsstaternas politik, handel och rättsnormer måste den nationella rätten underkastas EU-rätten i de fall jurisdiktionen eller behörigheten utövas. En helt annan sak är att ett medlemsland kan utöva vetorätt i ett begränsat antal frågor för att förhindra att de lagstiftande institutionerna i den Europeiska unionen utövar lagstiftningsmakt eller motsätta sig försök från den Europeiska unionens sida att utöka området för jurisdiktionen och behörigheten.

Vilken inställning ett medlemsland skall ha gällande olika förslag till lagstiftning i den Europeiska unionen, är givetvis i grunden en nationell fråga. Det sätt på vilket medlemslandet skall utöva sin rösträtt i EU:s institutioner, och huruvida medlemslandet skall inlägga ett veto eller icke, tillhör de frågor som måste avgöras internt inom medlemslandet. Hur dessa frågor sedan skall avgöras internt, och själva förberedelsen för beslutsfattandet i sådana frågor, är något som kan regleras i medlemslandets konstitution genom bestämmelser om maktfördelningen mellan t.ex. parlamentet och regeringen. Den av författningskommittén föreslagna bestämmelsen behandlar dessa frågor endast i begränsad utsträckning i bestämmelsens två sista meningar, varav framgår regeringens skyldighet att informera parlamentet om ”alla frågor som berör den Europeiska unionen” och att ”beakta de ståndpunkter som intagits av parlamentet i alla berörda frågor”. Ändamålet med dessa delar av den föreslagna bestämmelsen är att etablera en standard för ett omfattande deltagande från det estniska parlamentets sida i utvecklingen av den estniska inställningen till olika förslag om lagstiftning, som utarbetas inom den Europeiska unionen. Följaktligen måste den estniska regeringen beakta det estniska parlamentets inställning till olika förslag som presenteras inom den Europeiska unionen avseende t.ex. förordningar, direktiv och beslut, som berör den estniska republiken. Å andra sidan innehåller den föreslagna bestämmelsen inga som helst detaljerade procedurregler avseende samarbetet mellan regeringen och parlamentet för utformningen av den estniska ståndpunkten i fråga om åtgärder inom den Europeiska unionen. Sätillvida ger inte den föreslagna bestämmel-

sen tillräckligt uttryck för den allmänna frihet som medlemsstaterna i den Europeiska unionen har att internt – framför allt inom ramen för författningen – självständigt etablera principer för förberedelsen och utvecklingen av medlemsstaternas ståndpunkt och beslutsfattande i EU:s ministerråd.

Uttrycks sättet i den föreslagna bestämmelsens andra mening, ”delegation av makt”, syftar till att utesluta ett estniskt medlemskap i en federation. Utvecklingen av den Europeiska unionen vilar på medlemsstaternas författningar, vilka ger utrymme för en maktdelegation till de lagstiftande organen i den Europeiska unionen. Implicit häri ligger författningskommitténs inställning, att den Europeiska unionens medlemsstater – såsom varande suveräna stater – vid varje tidpunkt har rätt att återkalla de delegerade maktbefogenheterna, t.ex. för att sådana maktbefogenheter i stället skall kunna utövas av medlemsstaterna själva. En sådan återkallelse skulle vara folkrättsligt grundad och ge uttryck för att en konfederation av stater som den Europeiska unionen utgör vilar på en överenskommelse medlemsstaterna emellan. Enligt författningskommitténs mening är det uppenbart att inget medlemsland – och självfallet ingen enskild person – kan underkasta sig avtalsskyldigheter utan tidsbegränsning. Syftet med ordbruket ”delegation av makt” är med andra ord att bibehålla Estlands rätt att vid varje tidpunkt säga upp avtalet med den Europeiska unionen, för att därmed tillförsäkra Estland en väg ut.

Hänvisningen i den föreslagna bestämmelsen till Maastrichtfördraget syftar till att understryka det författningsmässiga underlaget till Estlands anslutning till den Europeiska unionen. (Härvid kan anmärkas att en ytterligare hänvisning till Amsterdamfördraget är nödvändig.) Tanken bakom hänvisningen är att det författningsgrundande mandatet inte kan utökas till att omfatta en reviderad och ytterligare integrerad form av den Europeiska unionen. Enligt författningskommitténs uppfattning är det av yttersta vikt att den estniska författningen även fortsättningsvis manifesterar och garanterar det estniska folkets rätt att kontrollera och övervaka ytterligare framtida överlåtelser av maktbefogenheter till externa lagstiftningsorgan.

Utöver de förutsättningar som gäller för utvecklingen av den Europeiska unionen och den europeiska integrationen, t.ex. grundläggande principer för demokrati, rättsordning, rättsstatens grunder, social välfärd, mänskliga rättigheter och fundamentala friheter, avser den föreslagna bestämmelsen också att skydda den estniska nationella identiteten. I enlighet härmed förskrivs i den föreslagna bestämmelsen att delegationen av maktbefogenheter till den Europeiska unionens beslutande organ inte får ”komma i konflikt med de grundläggande principerna och uppgifterna för den estniska staten”, såsom dessa

fastställts i den estniska författningens preambel. I denna ingress, som för övrigt i princip är identisk med den som förekommit i tidigare författningar i Estland – varigenom den författningens kontinuitet upprätthålls – sammanfattas den estniska nationella identiteten. Där hänvisas till dess unika, sociala värderingar, den estniska statens grundval av frihet, rättvisa och de egenskaper som karakteriserar en rättsstat. Vidare påtalas den estniska statens överordnade uppgift att skydda de existerande och framtida generationernas allmänna välfärd, att för all framtid garantera den estniska nationens och kulturens fortlevnad, icke nödvändigtvis på grundval av medborgarskap, utan fastmera det gemensamma arvet, traditionerna och språket. Följaktligen skall begreppet den estniska nationalstaten icke ses som ett uttryck för ett gemensamt medborgarskap, utan sammanfattningen av den estniska tillhörigheten grundad på ursprung, traditioner och språk.

Författningskommitténs inställning måste ses mot bakgrund av den historiska utvecklingen i Estland under 1900-talet, särskilt det femtioåriga kommunistiska förtrycket. Trots allt är det huvudsakliga syftet med det estniska medlemskapet i den Europeiska unionen att skydda och försvara den estniska nationella identiteten, vilken är påtagligt skör med hänsyn till de historiska erfarenheterna av långvarigt förtryck. Därför gäller enligt det estniska synsättet att om ett medlemskap i den Europeiska unionen medför att den estniska nationella identiteten försvagas eller eroderas, kan Estland tvingas att utträda ur den Europeiska unionen. Huruvida denna inställning försvårar Estlands möjligheter till medlemskap avgörs ytterst av den Europeiska unionens förståelse för den specifika estniska (och baltiska) situationen, i kombination med den estniska regeringens beredskap att nyansera sin uppfattning när det gäller upprätthållandet av den nationella identiteten.

## Harmonisering med EU-rätten

Harmoniseringen av den estniska rättsordningen (utöver konstitutionell rätt) till den Europeiska unionens rättsordning har pågått och accelererat sedan återupprättandet av den estniska självständigheten 1991. Som en omedelbar följd av att den kommunistiska ockupationen av Estland upphörde, introducerade den estniska regeringen ett mycket omfattande lagstiftningsprogram för att möjliggöra en snabb övergång från planekonomi till marknadsekonomi. En central beståndsdel i detta program var den uttryckliga nödvändigheten av att beakta den Europeiska unionens rättsordning. Följaktligen beaktades

(och beaktas) EU-rätten vid varje tillfälle under förberedelsestadiet och därefter i lagstifningsarbetet, varvid det allmänt antas att Estland blir medlem av den Europeiska unionen. Alltmedan den lagstiftning som har trätt ikraft efter 1991 till stor del är en produkt av de specifika estniska förutsättningarna och förhållandena, är det tydligt att inflytandet från andra rättsordningar, särskilt EU-rätten, är mycket starkt. Detta gäller givetvis handels- och näringsrätt i vid mening, där det närmast ligger i sakens natur att hänsyn måste tas till de allmänt förekommande starka harmoniseringssträvandena och den tydliga internationaliseringen.

Associationsavtalet (Europaavtalet), som tecknades mellan Estland och den Europeiska unionen 1995, resulterade av uppenbara skäl i en intensifierad harmonisering av estnisk rätt med EU-rätten. Enligt artikel 68 i Associationsavtalet har Estland åtagit sig att eftersträva och tillförsäkra, att den estniska rättsordningen successivt harmoniseras med EU-rätten på de områden som utpekats i artikel 69. Detta allmänt hållna åtagande – som Estland sannolikt har uppfyllt – fyller funktionen av att vara ett underlag för medlemskapskvalifikation. Det är ett instrument för att pröva Estlands beredskap och mognad för medlemskap.

Det måste emellertid understrykas, att även om ett huvudvillkor för anslutning är implementeringen av *acquis communautaire* – inkorporeringen av hela EU-rätten i den estniska rättsordningen, såväl primär som sekundär lagstiftning, EU-domstolens rättspraxis, m.m. – skall potentiella medlemsstater uppfylla de politiska och ekonomiska villkor som fastställs i artikel 49 i unionsfördraget. Där föreskrivs att: "Varje europeisk stat som erkänner de principer som fastställts i artikel VI(1) får ansöka om att bli medlem av den Europeiska unionen."

Artikel VI(1) föreskriver att den Europeiska unionen grundas på principerna om frihet, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och fundamentala friheter, samt rättsstatens principer, vilka samtliga är gemensamma för medlemsstaterna. Dessa uttryckliga krav i Amsterdamfördraget har sitt ursprung i de så kallade Köpenhamnskriterierna, vilka etablerats för kandidatländerna av det Europeiska rådet vid mötet i Köpenhamn 1993 och kan sammanfattas enligt följande:

"Ett medlemsland skall ha stabila institutioner, vilka skall garantera respekten för demokrati, rättsstatens principer och fundamentala friheter samt skyddet av minoriteternas rättigheter. Härutöver skall en medlemsstat ha en fungerande marknadsekonomi och den skall ha förmågan att anpassa sig till konkurrens- eller marknadstrender som råder inom den Europeiska unionen."

I enlighet med den så kallade Agenda 2000 har den Europeiska unionens kommission utfärdat en rad rapporter (1998–1999) om i vilken utsträckning Estland och andra kandidatländer uppfyller Köpenhamnskriterierna, såsom de fastställts i artikel VI(1) i EU-fördraget, men också de kriterier som fastställts om utvecklingen av ett domstols- och administrativt system vid det Europeiska rådets Madridmöte.

I beaktande av Köpenhamns- och Madridkriterierna, och särskilt mot bakgrund av de rapporter som producerats av EU-kommissionen, har den estniska regeringen, estniska förvaltningsmyndigheter, m.fl. introducerat ett omfattande program om reformer och utbildning, vilka till stor del finansieras av den Europeiska unionen (inom ramen för återuppbyggnadsprogrammet PHARE). Det primära syftet med det estniska programmet är givetvis att snarast möjligt uppfylla samtliga kriterier för ett medlemskap i den Europeiska unionen. Genom programmet avser man att modernisera och effektivisera det estniska domstolssystemet, de administrativa institutionerna, polisorganisationen, bekämpningen av korruption och narkotikahandel, m.m. I tillägg här till skall infrastrukturen och energiproduktionen utvecklas. Det är samtidigt väl bekant att den estniska harmoniseringsprocessen och anpassningen av den estniska rättsordningen till EU-rätten samt uppfyllandet av Köpenhamns- och Madridkriterierna utgör en mycket central del av de estniska myndigheternas och tjänstemännens vardagsliv vid förberedelsen till och utarbetandet av ny lagstiftning, reformering av utbildning, m.m. I EU-kommissionens rapport från 1999 är slutsatsen, att Estland i princip uppfyller (eller är på väg att uppfylla) de ovannämnda kriterierna, men att det fortfarande kvarstår en del brister såvitt gäller t.ex. minoritetsskyddet, korruptionsbekämpningen, upprätthållandet av lag och ordning, skyddet av immateriella rättigheter och genomförandet av certifikat- och standardiseringsprogram.

Det övervägande intrycket är att den estniska harmoniseringsprocessen har varit framgångsrik, om än inte helt utan svårigheter, såväl teoretiska som praktiska. I anslutning till det estniska undertecknandet av Associationsavtalet 1995 utfärdade den estniska regeringen en förordning (nr 79-k av den 30 januari 1996) rörande implementeringen av sådana primära åtgärder som nödvändiggörs av integreringen av Estland och den Europeiska unionen. Omedelbart därefter etablerade den estniska regeringen en ny organisation med helt nyinrättade institutioner direkt underordnade regeringen i syfte att på effektivast möjliga sätt genomföra harmoniseringsåtgärderna och vad som i övrigt betingades av integrationen.

I tillägg här till presenterade och genomförde varje enskilt ministerium i

början av 1996 på initiativ av regeringen en handlingsplan syftande till ett framgångsrikt fullgörande av harmoniseringsåtgärderna. Själva basen och standarden för funktions- och arbetsfördelningen mellan de olika ministerierna utgörs av Associationsavtalet och EU-kommissionens så kallade vitbok. Den estniska regeringen har varit mycket noggrann med att tillse att varje enskild harmoniseringsåtgärd har underkastats ett sakligt sett ansvarigt ministerium. Dessutom har en särskild integrationsmyndighet upprättats för övervakningen av den estniska regeringens och ministeriernas implementering av handlingsplanen. Det estniska justitieministeriet har givits en överordnad funktion i harmoniseringsarbetet i det att det har till uppgift att övervaka och tillse att alla estniska lagstiftningsförslag och åtgärder överensstämmer med EU-rätten.

En särskild avdelning inom justitieministeriet har givits i uppgift att analysera lagstiftningsarbetet och se till att lagkonflikter inte uppkommer. Avdelningens uppgifter och arbete har understötts av externa rådgivare och experter, särskilt från andra länder (häribland Sverige). Dessa experter sammanträder regelbundet i en expertgrupp under beteckningen Round Table on European Union Law och lämnar rekommendationer och allmänna råd om harmonisering, integration och tolkning vad gäller förordningar och direktiv. Justitieministeriet har också till uppgift att informera samtliga ministerier, men även de estniska förvaltningsmyndigheterna och andra organ, om olika frågor angående harmonisering och integration genom utarbetandet av bl.a. memoranda och informationsblad. Sådan information brukar vanligtvis innehålla en presentation av ett särskilt harmoniseringsproblem, men också lösningar till problemet.

## Harmoniseringsproblem

Den estniska harmoniseringsprocessen har medfört såväl stora som små svårigheter. Som en första allmän svårighet kan nämnas valet mellan lagtekniska metoder, främst huruvida ett EU-direktiv skall implementeras genom införandet av en helt ny mera omfattande lag, som täcker hela det ifrågavarande direktivet, eller om lagstiftningstekniken i stället skall vara att varje del av den estniska rättsordningen som berörs av direktivet noggrant justeras och anpassas till direktivkraven, så att rättsordningen i sin helhet harmonierar med direktivet. Naturligtvis finns det ingen allmän och uppenbar lösning på detta problem. Valet av lagstiftningsteknik måste bero på situationen i varje

enskilt fall, den estniska rättsordningens specifika innehåll och direktivets allmängiltighet.

För det andra föreligger den allmänna svårigheten för varje stat som nyss har genomgått en omvandling från planekonomi till marknadsekonomi att korrekt uppfatta och omfatta språket, terminologin och tekniken i den Europeiska unionens rättsordning. Närmast till hands ligger emellertid här att dra lärdom av den rättsvetenskapliga doktrinen, experter och andra rådgivare samt de existerande medlemsstaternas implementering av EU-rätten, och särskilt EU-direktiven.

För det tredje föreligger ett visst hänvisningsproblem vad gäller EU-direktiven. Det synes stå klart att medlemsstaterna har skyldighet att hänvisa till det EU-direktiv som implementeras i en särskild lag eller förordning genom referens i densamma. Sker implementeringen genom att flera lagar eller förordningar införs eller ändras, måste samtliga innehålla en referens. Hänvisnings sättet kan variera; syftet med hänvisningen är att ge information om EU-direktivet så att enskilda, myndigheter, domstolar och institutioner ges information om det förhållandet att EU-direktivet implementeras i den nationella rätten genom den ifrågavarande lagen eller förordningen. Hänvisnings skyldigheten avser emellertid endast den Europeiska unionens medlemsstater. Med hänsyn härtill är den estniska inställningen till hänvisningar inte helt klar. Allt medan den estniska regeringen i utarbetandet av olika förslag och propositioner avseende implementeringen av EU-direktiv har föredragit att föra in hänvisningar, har det estniska parlamentet, i vart fall i vissa lagstiftningsärenden, beslutat att stryka sådana. Alternativet till direkta hänvisningar i den aktuella lagen eller förordningen vore att särskilt omnämna det bakomliggande EU-direktivet i lagförarbetena. I motsats till t.ex. svenska förhållanden och situationen i många andra europeiska stater, är det emellertid inte ovanligt att de estniska lagförarbetena publiceras. Hitintills har emellertid den estniska regeringen framhållit att göra en hänvisning till det ifrågavarande EU-direktivet på det ena eller andra sättet, stundom i den estniska motsvarigheten till "Svensk författningssamling" i fotnotsform eller på annat sätt.

För det fjärde har det förekommit problem med implementeringen av förordningar utfärdade av den Europeiska unionen. Med hänsyn till att Estland inte är medlem i den Europeiska unionen och att den estniska författningen förhindrar giltigheten av lagar och förordningar i Estland som inte har ett estniskt ursprung, står å ena sidan klart att EU:s förordningar inte har direkt tillämplighet och ej heller direkt effekt i Estland. Som ett led i harmoniseringsprocessen skulle å andra sidan den estniska regeringen kunna föreslå

och det estniska parlamentet kunna besluta om en särskild lag som innebär en implementering av en EU-förordning. Häremot kan emellertid invändas, att överföringen av en förordning till en särskild lag i sig kan utgöra ett brott mot den allmänna principen i EU-rätten att en förordning icke skall ersättas av en lag utan skall gälla i sig. I avvaktan på ett medlemskap i den Europeiska unionen måste därför sådana estniska lagar som innebär en implementering av EU:s förordningar ses som provisoriska till dess att medlemskapet uppnås.

För det femte har beaktandet av rättspraxis i EU inte varit helt oproblemiskt. De estniska domstolarna, i synnerhet den högsta domstolen i Estland, kan givetvis inte isolera sig från EU-rättens inflytande. Tvärtom har den estniska högsta domstolen förklarat att den tar hänsyn till EU-rätten i sina avgöranden (se t.ex. den estniska högsta domstolens dom III-IV/a-5/95). Det problematiska är emellertid att estniska domstolar inte har rätt att hänvisa EU-rättsliga frågeställningar till EG-domstolen och hemställa om förhandsprövningar. Det är därför av största vikt att de estniska domstolarna och särskilt den högsta domstolen vid beaktandet av EU:s rättspraxis och EU-rätten i övrigt inte gör självständiga analyser av sådana frågor inom EU-rätten som icke är klarlagda eller eljest är föremål för olika tolkningar.

## Från en union till en annan

Även om det har visat sig att de estniska harmoniserings- och integrationssträvandena inom ramen för förberedelsen av ett estniskt medlemskap i den Europeiska unionen har kantats av såväl teoretiska som praktiska svårigheter, måste harmoniseringsarbetet sett i sin helhet betraktas som mycket framgångsrikt. Det kan knappast betvivlas att den estniska regeringen, när den har organiserat såväl regeringsarbetet som arbetet i de olika ministerierna och andra institutioner, och när den har implementerat olika åtgärder för harmonisering och integration, har visat sin beslutsamhet att uppfylla Associationsavtalet och alla de krav som ställs för medlemskap genom Köpenhamns- och Madridkriterierna.

På sätt och vis har återupprättandet av den estniska självständigheten (likom självständigheten i de övriga baltiska staterna) utgjort ett konstruktivt element i harmoniseringsarbetet. Den helt nya situation som uppstod efter den återupprättade självständigheten erfordrade mycket omfattande lagreformer, inte minst på grund av övergången från planekonomi till marknadsekonomi, varvid EU-rätten redan i inledningsskedet kunde beaktas i alla sina



delar. På samma gång nödvändiggjorde den i inledningsskedet kritiskt känsliga självständigheten sökandet efter allianser; efter det att medlemskap i Nato omöjliggjordes, blev i utrikespolitiskt och försvarspolitiskt hänseende den Europeiska unionen ett alternativ.

På grund av Estlands (och övriga baltiska staters) ofrivilliga medlemskap i Sovjetunionen har samtidigt det estniska folket ackumulerat ett stort mått av skepticism mot politiska unioner, vilket avspeglar sig i den försiktighet som präglar den estniska hållningen såvitt gäller suveränitets- och självständighetsfrågor i förhållande till EU. Frågan huruvida den estniska regeringens intensiva arbete för ett medlemskap i den Europeiska unionen återspeglar det estniska folkets vilja, och huruvida regeringens närmast ekvilibristiska hantering av motstående intressen av ovan omnämnd karaktär understöds av det estniska folket, kommer slutgiltigt att avgöras genom en folkomröstning om medlemskapet.

## Källor och litteratur

För en belysning av de principiella frågorna i detta kapitel, se t.ex. *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, Anne Marie Slaughter, Alec Stone och Joseph Weiler, red. (Oxford: Hart, 1998); *EU Law*, Stephen Weatherill och Paul Beaumont (London: Penguin, 1999); *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Joakim Nergelius (Stockholm: Norstedts juridik, 1998).

*Majoritetsbeslut*

# Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga

av Joakim Nergelius

Frågan om att utvidga området för majoritetsbeslut inom EU har varit ett återkommande tema i de talrika regeringskonferenser om ändringar av EG- eller EU-fördragen som ägt rum under de senaste femton åren. Den regeringskonferens som inleddes i februari 2000 är faktiskt den fjärde i ordningen sedan 1985. Själva möjligheten till majoritetsbeslut i ministerrådet har funnits ända sedan EG:s begynnelse, men företeelsen blev en rättslig realitet i och med ingåendet 1986 av den inre marknaden genom den s.k. Enhetsakten. Därefter har området för majoritetsbeslut successivt utvidgats genom Maastrichtfördraget i 1990-talets början, Amsterdamfördraget, vilket trädde i kraft i maj 1999 och nu senast genom Nicefördraget.

Anledningen till att frågan fortfarande har så stor betydelse är främst de förändringar EU står inför, i synnerhet i samband med den stundande utvidgningen av medlemskretsen. De institutionella förändringar som följde med Amsterdamfördraget framstår härvidlag inte som tillräckliga, och överenskommelsen i Nice blev till sist ganska urvattnad. Frågan om formerna för majoritetsbeslut är i det sammanhanget i och för sig bara en av flera viktiga institutionella frågor som rör hur ett EU med kanske 30 medlemsländer ska kunna fungera. De nuvarande institutionerna är (med undantag för den allt mäktigare Europeiska centralbanken, ECB) uppbyggda för ursprungligen sex medlemsstater, varefter medlemsantalet successivt stigit till nuvarande femton. Avsikten med Amsterdamfördraget var följdriktigt att skapa en långsiktigt hållbar institutionell lösning inför den nu väntade utvidgningen, men eftersom detta inte lyckades sattes förhoppningarna till Nicemötet, som dock inte resulterade i några omfattande förändringar.

Nu är i och för sig inte ministerrådet den enda institution där frågan om majoritetsbeslut har betydelse. Också i kommissionen (artikel 219) och i parlamentet (artikel 192) fattas normalt beslut med enkel majoritet av rösterna.

Vad gäller parlamentet har ett krav på absolut majoritet, dvs. 314 av de sammanlagt 700 rösterna, införts på senare år, särskilt i vissa lagstiftningsomhang (se närmare artikel 251).

Frågan om majoritetsbeslut i rådet har dock en särskild betydelse med tanke på rådets centrala roll som lagstiftare. Även om rådet efter en utveckling som pågått sedan 1980-talets mitt och fullbordats genom Amsterdamfördraget fått dela på lagstiftningsmakten med parlamentet, så har rådet givetvis fortfarande mycket stort inflytande, vilket rentav stärkts under det senaste året. Därtill kommer att utformningen av röstreglerna just i rådet har betydelse för maktfördelningen mellan union och medlemsländer, eftersom dessa avgör hur och när enskilda medlemsländer skall kunna röstas ner av majoriteten av medlemmarna, vilket förvisso kan ses som en inskränkning av den nationella suveräniteten; det är ju i rådet som medlemsländernas regeringar är representerade. Olika konfliktmönster mellan medlemsstaterna, t.ex. mellan små och stora stater, mellan nya och gamla EU-medlemmar, mellan integrationsinriktade stater och sådana som är skeptiska till fördjupad integration eller enligt dimensionen nord-syd, återspeglas i allmänhet i rådet, inte minst i synen på hur röstreglerna bör utformas. Framförallt har motsättningar på senare tid varit tydliga mellan stora och små medlemsländer samt mellan de som varit för respektive emot en fördjupad integration.

Mot denna samlade bakgrund måste resultaten i Amsterdam och Nice betraktas som otillräckliga, både med tanke på den stora betydelse de institutionella frågorna i allmänhet och frågan om majoritetsbeslut i synnerhet tillmättes i förhandlingarna om fördragen och de stora förväntningar som fanns på en långsiktig lösning, främst från ansökarländerna. Just eftersom frågan i praktiken *måste* lösas innan någon utvidgning alls kan ske, hänsköts den emellertid i Amsterdamfördraget till ett särskilt protokoll (Protokoll om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen), där en koppling görs till kommissionens framtida utseende.

Än så länge – i väntan på att Nicefördraget träder i kraft – har de stora länderna två kommissionärer, men enligt artikel 1 i detta protokoll skall kommissionen, innan någon utvidgning sker, bestå av en ledamot från varje medlemsstat, *under förutsättning* att vägningsen av röster i rådet då ändrats, antingen genom en ändring av de enskilda ländernas röstetal eller genom införande av ett system med *dubbel majoritet*, så att majoritet i rådet alltid blir liktydigt med en majoritet både av rösterna *och* av EU:s medborgare. Även om det är troligt att betydelsen av frågan om kommissionens storlek och ledamöternas ursprung överdrivits, eftersom de enskilda kommissionärerna inte får repre-

sentera eller ta särskilda hänsyn till sina hemländer, så är det tydligt att de stora medlemsländerna här anser att väsentliga intressen står på spel. I dag har de största medlemsländerna Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien tio röster var, medan det minsta landet, Luxemburg med knappt en halv miljon invånare har två röster. De fullständiga röstsiffrorna ser ut på följande sätt: Tyskland 10, Frankrike 10, Storbritannien 10, Italien 10, Spanien 8, Belgien 5, Holland 5, Grekland 5, Portugal 5, Sverige 4, Österrike 4, Danmark 3, Finland 3, Irland 3 och Luxemburg 2. I ljuset av att flertalet ansökarländer är små länder, i Sveriges storlek eller mindre, så är det förståeligt att de stora länderna nu reagerat.

Majoritetsbeslut i rådet regleras i dag i artikel 205 i EG-fördraget, där respektive stats antal röster framgår. De största staterna har alltså tio röster och den minsta två. Det totala antalet röster uppgår till 87 och det framgår av bestämmelsen att kvalificerad majoritet är lika med 62 röster. Enligt en specialregel måste emellertid denna kvalificerade majoritet bestå av minst tio länder om omröstningen gäller ett förslag som inte kommer från kommissionen, den sedvanliga initiativtagaren till ny lagstiftning och andra åtgärder av större vikt. Även om mer än tio länder skulle ena sig så innebär alltså detta att tre stater, låt säga Frankrike, Italien och Spanien (med åtta röster), eller fyra, som Tyskland, Storbritannien, Danmark och Sverige, tillsammans kan blockera nya förslag.

Majoritetsbeslut används i dag på flertalet politikområden inom EU. Bland de få områden där enhällighet krävs märks utrikes- och säkerhetspolitik, liksom skatte- och budgetfrågor samt flertalet frågor relaterade till social- och kulturpolitik. Därtill kommer en ökad tendens under senare år att utsträcka majoritetsbeslutsproceduren även till områden där inte alla stater behöver eller kan delta i besluten; ett exempel är den nya artikel 7 i EU-fördraget, enligt vilken en medlemsstat tillfälligt kan uteslutas eller snarare suspenderas från sitt medlemskap och därmed mista rösträtten i rådet om den mer regelbundet och ihållande kränkt de principer på vilka unionen vilar, dvs. rättsstat, demokrati och mänskliga fri- och rättigheter (jämför även artikel 6). Ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet i rådet, men utan hänsyn till den felande statens egen röst. (Denna bestämmelse infördes med tanke på ansökarländerna, av vilka flertalet är ganska nya och instabila demokratier, i några fall med svårartade minoritetsproblem, men den har hittills främst uppmärksammats i samband med aktionerna mot Österrike och då närmast för att Österrike här utsatts för sanktioner utan att det ens påstås att landet hade brutit mot denna bestämmelse.)

Situationen i de s.k. andra och tredje pelarna, dvs. de delar av fördragen som innehåller regler om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) respektive rättsliga och polisiära eller inrikespolitiska frågor är i och för sig allt annat än enhetlig. Med hänsyn just till den ganska utpräglad mellanstatliga karaktären av dessa samarbetsområden, vilka i hög grad berör kärnan i den traditionella bilden av medlemsländernas nationella suveränitet, är det i och för sig naturligt att enhällighet här allt sedan Maastrichtfördragets ingående varit den huvudsakliga beslutsformen. Vissa begränsade möjligheter till majoritetsbeslut har emellertid införts när det gäller att anta gemensamma positioner och vid genomförande av gemensamt beslutade åtgärder, även om varje medlemsstat har möjlighet att motsätta sig att majoritetsproceduren tillgrips med åberopande av viktiga nationella intressen, vilket givetvis begränsar dess tillämpningsområde.

I den tredje pelaren har antalet överstatliga inslag stigit betydligt genom Amsterdamfördraget. Ett exempel på detta är att EG-domstolen fått jurisdiktion över delar av detta område och att domstolar i de medlemsstater som godtar detta ges möjlighet att begära förhandsbesked från EG-domstolen rörande tolkningen av denna del av fördraget. Med tanke på dessa frågors stora praktiska och konkreta juridiska betydelse, t.ex. i samband med asylfrågor och andra former av fri rörlighet för personer, så bör denna förändring uppmärksammas särskilt. Det är därför också logiskt att det nu finns flera slags beslut inom denna sektor som skall fattas med kvalificerad majoritet. Exempelvis framgår det av artikel 34 i EU-fördraget att beslut om implementering av internationella konventioner på området samt av andra beslut än sådana som gäller tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning skall fattas med kvalificerad majoritet.

Följaktligen är det lätt att förstå varför diskussionen om tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet har varit synnerligen livlig och att den har gällt såväl procedurens tillämpningsområde som beslutsformerna. Under regeringskonferensen 2000 lades ett stort antal förslag fram om att utvidga tillämpningsområdet. Enligt ett utkast från det franska ordförandeskapet hösten 2000 föreslogs en övergång till kvalificerad majoritet för inte mindre än 46 olika bestämmelser, bland vilka materiellt märktes åtgärder mot diskriminering, asyl, invandringspolitik, visering och fri rörlighet för personer, ett stort antal bestämmelser om socialpolitik, regler mot skatteflykt, ingående av internationella avtal om tjänster och immaterialrättigheter, EU:s medverkan i världshandelsorganisationen WTO:s arbete, stödåtgärder inom industri, regler för EU:s strukturfonder, samarbete med tredje land, liksom

formella och organisatoriska frågor som utnämning av rådets generalsekretärer, associering av utomeuropeiska länder och territorier, EG-domstolens rättegångsregler och utnämning av ledamöter i Revisionsrätten eller Ekonomiska och sociala kommittén. Denna översikt ger en bild av de stora förändringar som en reform i detta hänseende borde kunna medföra. Vad gäller själva röstvägningen tycks en majoritet av medlemsstaterna föredra en ändrad vägning av rösterna i rådet framför ett system med dubbel majoritet, varvid röstetalet kan spridas enligt en bredare skala än nu, samtidigt som det lägsta tröskelvärdet för majoritetsbeslut räknat i folkmängd inte efter en utvidgning skulle tillåtas sjunka jämfört med vad som gäller nu.

Syftet med detta kapitel är mot denna bakgrund både att ge en översikt över vilka förändringar av reglerna om majoritetsbeslut som kan vara att vänta under den nära framtiden och att sätta in denna fråga i ett vidare institutionellt perspektiv. De ändringar som beslutades av Europeiska rådet vid mötet i Nice i december 2000 behandlas i ett särskilt PS i artikelns slut.

## Matematik och historik

En formell möjlighet för ministerrådet att fatta beslut med kvalificerad majoritet har funnits allt sedan Romfördraget ingicks 1957. Den majoritet som då erfordrades var 12 av de dåvarande 17 rösterna i rådet, vilket enligt en rapport från kommissionen motsvarade 70,5 procent av rösterna och 67 procent av befolkningen i EG. De därefter genomförda utvidgningarna av EG/EU har successivt sänkt tröskeln för kvalificerade majoritetsbeslut.

Det bör dock framhållas att det är först på senare tid, under de senaste femton åren, som majoritetsbeslut verkligen kommit att användas. Den välkända s.k. Luxemburgkompromissen från 1966 innebar att Frankrike under general de Gaulles ledning fick gehör för sitt krav att inga beslut skulle kunna fattas mot ett enskilt lands önskemål om detta land ansåg att beslutet berörde vitala nationella intressen; ett slags permanent vetorätt således. Det var först vid Europeiska rådets möte i Milano 1985 som president Mitterrand meddelade att Frankrike var berett att lämna på denna strikta hållning, ett beslut som möjligen underlättades av att hans förre finansminister Jacques Delors då hade avancerat till ordförande för EG-kommissionen och huvudansvarig för den inre marknadens genomförande. Som ett e-brev på datorn kom också mycket snabbt efter antagandet av Enhetsakten (the Single European Act) ett stort antal majoritetsbeslut om regelharmonisering, produktstandarder

m.m., vilka säkrade projektets framgång. Och därefter har alltså tillämpningsområdet för majoritetsbeslut utökats väsentligt, både genom den rent ämnesmässiga expansion som Maastrichtfördraget medförde och genom beslut om övergång från enhällighet till majoritetsbeslut, såväl i Maastricht- som i Amsterdamfördraget. Frågan var dessutom central vid den regeringskonferens som pågick under år 2000, vilket understryker huvudtendensen i EU:s utveckling.

Att frågan om kvalificerade majoritetsbeslut väcker så stort intresse hänger emellertid också samman med att samtliga ansökarländer utom Polen åtminstone i detta sammanhang är små stater. Om inte röstreglerna ändras så skulle detta kunna leda till en situation, i ett EU med låt säga 27 medlemsländer, där länder som representerar blott 10 procent av befolkningen skulle kunna blockera beslut, samtidigt som det för majoritetsbeslut erforderliga röstetalet inte behöver representera mer än 50–51 procent av EU:s medborgare. Detta aktualiserar, förutom rent konkreta reformförslag, också en del mer principiella frågor om hur demokratin inom EU fungerar.

1996 års regeringskonferens, som alltså mynnade ut i Amsterdamfördraget, föregicks av ett förberedelsearbete inom en s.k. reflektionsgrupp, vilken presenterade sin slutrapport i december 1995. Denna rapport innehöll först och främst slutsatser om vilka attityder till de institutionella frågorna som dominerade i medlemsstaterna vid denna tidpunkt, varvid det framgick att meningarna gick vitt i sär rörande bruket av kvalificerade majoritetsbeslut. Delvis torde detta kunna förklaras med att olika stater faktiskt har olika ambitioner vid deltagande i denna typ av regeringskonferenser; somliga är sannolikt genuint intresserade av att underlätta en framtida utvidgning av EU, medan andra främst siktar på att bevara nationella intressen. (Spanien och Storbritannien har i debatten pekats ut som särskilt motspänstiga.) Den centrala åsiktsklyftan här gick dock, föga förvånande, mellan stora och små stater, vilket delvis förklarar den koppling som sedermera gjordes i det institutionella protokollet mellan reglerna för majoritetsbeslut och kommissionens framtida struktur, trots att den senare frågan enligt min mening uppenbart har avsevärt mindre betydelse för EU:s framtid än den förra. Genom att föra in denna fråga i bilden har emellertid de stora staterna fått något att erbjuda de små i gengäld. Politik och juridik i skön förening, med andra ord.

Det trista med denna kompromisslösning är dock att den knappast visade på någon vilja från EU:s sida att lösa de problem som måste lösas innan någon utvidgning kan ske. Belgien, Frankrike och Italien blev rentav så irriterade över detta faktum att de 1997 avgav en särskild deklARATION om behovet av



att inför utvidgningen stärka institutionerna i allmänhet och utvidga området för kvalificerade majoritetsbeslut i synnerhet. Samtidigt har EU klargjort att utvidgningen inte kan äga rum förrän dessa frågor lösts på ett eller annat sätt. Att det sedan, som framgår nedan, är möjligt att artikel 1 i institutionsprotokollet så att säga nu leder EU fel och att en större institutionell reform, där denna fråga bara är en del, skulle behövas innan utvidgningen inleds, ändrar inte detta faktum. I Amsterdamfördraget nådde EU, som så ofta, bara halvvägs – en tendens som förstärktes i Nice.

## Majoritetsbeslut och flexibel integration

Flexibel integration diskuteras i flera andra artiklar i denna volym och skall därför inte behandlas närmare här. Något bör ändå sägas om *förhållandet* mellan majoritetsbeslut i rådet och denna nya samarbets- eller integrationsform, som ännu inte tillämpats i praktiken men sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft är möjlig att sätta i verket.

Möjligheten till flexibel integration har en längre bakgrundshistoria än så, om än i något andra former än de som nu blivit verklighet genom Amsterdamfördraget. Beneluxländerna har exempelvis sedan länge haft ett fördjupat samarbete i flera politiska frågor där de haft gemensamma intressen och anslutningen till försvarsorganisationen Västeuropeiska unionen (WEU) har inte varit gemensam för alla medlemsländer sedan tidigt 1970-tal. Under 1990-talet har så nya samarbetsformer och områden som Schengenavtalet och EMU visat att de faktiska behoven av att gå vidare med visst samarbete ibland kan tränga ut det traditionella önskemålet om rättslig enhet. Även Maastrichtfördragets sociala protokoll, vilket Storbritannien vägrade skriva under ända till 1997, illustrerar utvecklingen och dilemmat, liksom Danmarks s.k. Edinburghkompromiss från 1992 med undantag från Maastrichtfördraget. Dessutom har tendenser till närmare samarbete olika medlemsstater emellan *utanför EU-samarbetets ram* under senare år ökat i omfattning; sanktionerna mot Österrike kan ses som ett (missriktat) exempel härpå.

Ända sedan 1990-talets början har följaktligen uttryck som *Europa à la carte*, variabel geometri och *Europa i flera hastigheter* florerat i den allt livligare debatten om EU:s framtid. Tankar av detta slag har attraherat såväl motståndare till fördjupad integration, vilka funnit stöd i det faktum att flera av de brittiska och danska undantagen till synes främst haft politiska bevekelsegrunder (till skillnad från i EG:s barndom, då undantag för enskilda stater i

allmänhet byggde på tillämpning av någon slags objektiva kriterier), som federala entusiaster vilka i flexibla integrationsformer främst sett en möjlighet för de mest integrationsinriktade staterna att på egen hand gå vidare med nya samarbetsområden, utan att behöva invänta de mer motspänstiga medlemsstaterna (vilka möjligen i stället blir tvungna att ansluta sig senare). Bland medlemsstaterna är det följaktligen naturligt att Storbritannien i 1996 års regeringskonferens föredrog à la carte-lösningar, medan Frankrike och Tyskland önskade ge den *hårda kärnan* av EU-stater en möjlighet att gå vidare på egen hand med nya samarbetsformer om och när de så önskar, utan att behöva vänta på motvilliga medlemsstater.

À la carte-modellen avvisades av flertalet medlemsstater och återfinns inte i Amsterdamfördraget. Variabel geometri, som tidigare kännetecknade det sociala protokollet, återfinns nu bland annat inom Schengenområdet samt i delar av den andra pelaren, varvid tyngdpunkten i diskussionerna inte sällan ligger på samarbetets rent geografiska utsträckning. Ett Europa i flera hastigheter kännetecknas däremot av en fokusering på tidsaspekten, eftersom det underliggande antagandet tycks vara att flertalet eller alla medlemsstater egentligen önskar delta, när de väl får möjlighet och tiden är den rätta. Huvudsaken i ett integrationsperspektiv är dock att de inte kan hindra andra stater från att gå före och på egen hand utveckla nya samarbetsområden. EMU kan härvidlag ses som själva arketyper för ett flerhastighetssamarbete eller en flexibel integration och det är lätt att förstå att modellen kan få stor betydelse efter EU:s utvidgning österut. Följaktligen är det logiskt att flera medlemsländer, däribland Frankrike och Portugal under sina ordförandeskap år 2000, liksom för övrigt parlamentet, förordat ett ökat bruk av denna samarbetsform. Som framgår nedan kan dock detta medföra svåra komplikationer.

Sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft innehåller fördragen inte mindre än tre olika regler om flexibel integration, en allmän och två med närmare föreskrifter för hur samarbetet skall gå till i den första respektive tredje pelaren. Utan att gå in på detaljer kan observeras att sådant samarbete endast kan inledas som en sista utväg, när majoritetsbeslut inte föreligger, och endast om en majoritet av medlemsstaterna så förespråkar. Vidare skall det alltid stå öppet även för de stater som inte deltagit från början. Endast de deltagande medlemsstaterna har rösträtt, varvid kvalificerad majoritet skall gälla enligt samma proportioner som när alla femton staterna röstar (se artikel 205 i EG-fördraget).

Vissa viktiga begränsningar gäller dock för tillämpningen av denna nya samarbetsform, varav den kanske viktigaste är att varje medlemsstat kan avge en förklaring om att den, på grund av viktiga och uttalade skäl som rör natio-

nell politik, motsätter sig att majoritetsbeslut fattas om att inleda ett flexibelt samarbete. Ett slags vetorätt mot nya samarbetsformer existerar således härvidlag, men det kan observeras att EG-domstolen har möjlighet att avgöra om sådana ”viktiga och uttalade skäl” som här nämns verkligen förelegat. Med hänsyn till den höggradigt politiska karaktären i den typen av bedömningar är det emellertid osannolikt att domstolen verkligen skulle kunna ta ställning till eller gå in i en noggrann prövning av något sådant, om frågan skulle komma på dess bord. Med Nicefördraget kommer flexibel integration att underlättas något

Det kan vidare observeras att möjligheter till en speciell och intressant form av flexibel integration faktiskt förekommer också i den andra pelaren (GUSP), nämligen i form av s.k. *konstruktivt avstående*. Denna samarbetsform innebär att varje medlemsstat, innan ett enhälligt beslut om att inleda ett nytt samarbete skall fattas, kan förklara att den inte tänker delta i detta samarbete. Staten i fråga blir då inte bunden av beslutet, men måste ändå acceptera att det är bindande för EU, varför den, i solidaritetens namn, måste avstå från varje agerande eller beteende som kan strida mot eller hindra sådana handlingar från EU:s sida som följer av beslutet. Om antalet stater som på det sättet deklarerar att de vill avstå representerar mer än en tredjedel av rösterna i rådet så skall dock beslutet överhuvud inte antas.

Allmänt sett är relationen mellan flexibilitet och kvalificerade majoritetsbeslut komplicerad. Flexibilitet kan givetvis vara ett lockande alternativ till majoritetsbeslut i rådet för de stater som ogillar sådana beslut. Å andra sidan kan själva möjligheten att inleda ett flexibelt samarbete inom ett visst område leda motvilliga stater till att söka kompromisser inom ramen för vad reglerna om majoritetsbeslut medger, hellre än att helt ställas utanför. Effekterna av flexibel integration i rent integrationshänseende är således något svårbedömda.

Det är däremot knappast någon tvekan om att den flexibla integrationen inför framtiden erbjuder flera rättsliga och politiska problem, särskilt om den skulle komma att tillämpas mer frekvent. Möjligheten för en enskild stat att inlägga veto är bara en i raden av tillämpningssvårigheter som går att förutse. Ett annat problem gäller hur man skall definiera begreppet ”sista utväg”; hur skall man exempelvis bedöma situationer då alla medlemsstater går med på att samarbeta inom ett visst område, men inte i den utsträckning som de ivrigaste staterna önskar? Ett mer politiskt präglat problem som Sverige upplever som ordförandeland under första halvåret 2001 är hur landet skall agera i relation till samarbetsområden där man inte deltar. Sverige står ju som be-

kant utanför EMU, men borde egentligen som ordförandeland ta ett huvudansvar för projektets fortsatta utveckling. I stället är man nu som ordförande helt utestängd från möjligheten att påverka denna utveckling.

Det finns således vissa risker förknippade med en utvidgning av denna samarbetsform, som i värsta fall kan leda till en uppsplittring eller fragmentarisering av EG-rätten. Utifrån intresset av att värna EG-rättens enhetliga tillämpning, vilken haft stor betydelse för EG/EU:s hittillsvarande utveckling, så vore ett utvidgat bruk av majoritetsbeslut tveklöst att föredra. Framförallt bör det kanske understrykas att flexibilitet bygger på en helt annan utgångspunkt rörande integrationens förutsättningar och karaktär än den traditionella EG-rätten, vilken byggts upp utifrån idén om rättslig enhet, med gemensamma regler som gäller i samma utsträckning för alla individer i alla medlemsländer. Det är därför ganska anmärkningsvärt att ett stort antal tongivande medlemsländer, liksom kommissionen och parlamentet, plötsligt under 1990-talet sagt sig vara beredda att överge detta framgångsrecept till förmån för en egentligen helt oprövad samarbetsmodell. Konsekvenserna av detta är svåröverblickbara; hur skall t.ex. kostnaderna för olika projekt delas mellan de länder som varit med från början och de vilka anslutit sig senare och då kanske dragit fördel av ett samarbete som pågått en tid? Frågor och praktiska invändningar av detta slag finns i mängder. Samtidigt kan det givetvis finnas ett stort värde i att låta de medlemsstater som önskar gå vidare med samarbete inom ett visst område göra detta, utan möjlighet för motspänstiga eller integrationsfientliga stater att hindra dem. I längden kan detta naturligtvis få en gynnsam effekt på den fortsatta integrationen, men huruvida de positiva eller negativa konsekvenserna kommer att överväga är för dagen helt omöjligt att förutsäga.

## Regeringskonferensens huvudfrågor

I ett mer övergripande och samtidigt formellt perspektiv står tre frågor, vilka samtliga har med utvidgningen att göra, i förgrunden då det gäller att titta tillbaka på regeringskonferensens utveckling och avslutning. Först och främst är frågan vad det utvidgade bruket av flexibel integration betyder för de blivande medlemsstaterna. Vidare är i formellt hänseende frågan om ansökarländernas ställning under regeringskonferensen samt, för det tredje och framförallt, om denna egentligen borde ha ägnat sig åt alla olösta institutionella frågor innan någon utvidgning kan äga rum. Alternativet var ju att den endast, eller i första hand, ägnades åt de frågor som nämns i det institutio-

nella protokollet, dvs. majoritetsbeslut och kommissionens storlek (varefter övriga frågor då får behandlas innan antalet medlemsstater överstiger tjugo, i enlighet med vad protokollet anger). Inriktningen blev nu, till synes närmast av praktiska skäl, av det senare, mer begränsade slaget.

Utvidgningsförhandlingarna inleddes 1998 med en första krets av kandidatländer, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern. Dessutom hade Cypern blivit lovad en plats i den första ansökningsomgången som en del i en uppgörelse med Grekland, när EU 1995 slöt ett handelsavtal med Turkiet. Den andra omgången av kandidatländer, som nu börjat förhandla, består av Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien. Kriterierna för att få börja förhandla om framtida medlemskap lades fast av kommissionen i särskilda rapporter för de enskilda länderna 1997, varefter de godtogs av Europeiska rådet, dvs. EU:s samlade stats- och regeringschefer, vid ett toppmöte i Luxemburg i december 1997. De bygger, i enlighet med ett uttalande från ett liknande möte i Köpenhamn 1993, förutom på att alla länder skall ha uppnått en viss grad av ekonomisk utveckling också på rättssäkerhet samt demokratisk och institutionell stabilitet. Bland annat måste ansökarländerna vara kapabla att införliva EU:s samlade regelverk, *l'acquis communautaire*, i sina nationella rättsordningar samt ha rättsvärdande institutioner, både myndigheter och domstolar, som kan upprätthålla detta regelverk.

Detta innebär således att alla nya medlemsstater måste acceptera och anta *l'acquis communautaire*; någon "flexibel anslutning" kan det härvidlag inte bli tal om. Samtidigt kan detta ändå i praktiken komma att bli fallet på flera olika områden; de ekonomiska kriterier som kommissionen uppställt för EU-medlemskap är exempelvis inte identiska med EMU:s konvergenskriterier, vilket efter utvidgningen kan komma att innebära att ett antal EU-stater står utanför EMU. Liknande arrangemang kan givetvis, särskilt på sikt, tänkas bli aktuella även på andra områden.

Vad gäller de rent formella frågorna så är det i och för sig givet att regeringskonferensen ägde rum endast för och med de nuvarande 15 medlemsstaterna som deltagare. Ansökarländerna gavs inte ens en sådan observatörsstatus som exempelvis EU-parlamentet har, något som kan kritiseras med tanke på att så gott som allt som beslutades under denna konferens kommer att beröra dessa stater minst lika mycket som de nuvarande medlemsländerna. Men detta är icke desto mindre ett faktum.

Den tredje frågan, om huruvida regeringskonferensen endast skulle ha befattat sig med Amsterdamfördragets olösta problematik eller med alla olösta eller oklara institutionella frågor, är naturligtvis på många sätt central. Här har

diskussionens vågor gått höga. Argumenten för att ta upp alla de oklara frågorna är egentligen givna, eftersom erfarenheten visat att det är svårt redan för femton medlemsstater att nå enighet om de institutionella frågorna, varvid det givetvis inte är enklare för tjugo, tjugofem eller tjugosju stater. Därtill kommer att EU, som kommer att framgå än tydligare i nästa avsnitt, under de senaste 15 åren ändrat fördragstexten ganska ofta, särskilt i institutionellt hänseende, genom Enhetsakten samt Maastricht- och Amsterdamfördragen. Tiden borde därför ha varit mogen för en mer genomgripande institutionell reform, som inte omedelbart behöver rivs upp eller modifieras eller omförhandlas. Detta hade bland mycket annat ökat förutsägbarheten i EU:s utveckling.

En sådan reform lär dock inte kunna uppnås utan en samtidig förändring av arbetsformerna under EU:s regeringskonferenser. Den traditionella arbetsformen beskrivs ibland i forskningen som "muddling through", vilket kan sägas innebära att man strävar efter att uppnå något resultat, egentligen vilket som helst, "in a slightly confused and unplanned manner", som en författare uttryckt det. Alla fördragsändringar blir därför med nödvändighet kompromisser, vilka i efterhand egentligen ingen part är riktigt nöjd med. I ett längre perspektiv vore därför sannolikt en större reform redan före den första utvidgningen att föredra och förutsättningarna för att uppnå en sådan borde just nu vara ovanligt goda.

Bland de frågor som då kunde diskuteras finns en förenkling och redigering av de olika fördragen, unionens rättspersonlighet och möjlighet att agera utåt i eget namn, en precisering av normhierarkin mellan olika EG-regler, skärpta regler om bedrägeri i institutionerna eller rentav inrättandet av en särskild åklagare för att bekämpa dessa problem. Av särskild vikt vore också att försöka lösa frågan om EG-domstolens framtida organisation och arbetsformer. Domstolen är redan i dag starkt överansträngd och situationen blir givetvis än värre efter utvidgningen. Bör då exempelvis möjligheten för nationella domstolar att begära förhandsbesked begränsas, eller bör regionala underinstanser inrättas?

Även om många andra viktiga frågor blev föremål för en ingående och angelägen behandling vid denna regeringskonferens, så hamnade frågan om det framtida bruket av majoritetsbeslut – den verkliga institutionella knäckfrågan – något i skymundan. Det är märkligt eftersom det råder allmän enighet om svårigheterna med att upprätthålla enhällighet som beslutsform i en union med närmare trettio medlemsländer. Bland de frågor som följdriktigt diskuterats under regeringskonferensen är övergång till majoritetsbeslut då

det gäller att tilldela EG nya kompetenser (artikel 308, tidigare 235), en möjlighet som tillämpades flitigt under 1970-talet. Frågan är i förlängningen snarast på vilka områden enhällighet egentligen kommer att kunna bibehållas. Inom GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken förmodligen, men i övrigt? På skatteområdet torde detta också vara troligt, men sedan är frågan om så många andra områden kan undgå att på sikt omfattas av majoritetsbeslut. Att denna beslutsform kommer att beröra allt fler områden märktes också i diskussionerna under regeringskonferensen 2000.

## Kvalificerad majoritet och demokrati

Det är som framgått ovan tydligt att de institutionella frågorna stod i fokus under den regeringskonferens som bevitnades under 2000. Det enda materiella samarbetsområde där det förts någon egentlig diskussion om att utvidga unionens sakliga kompetens gäller GUSP, ett område som dock inte är okontroversiellt. Tendensen att de institutionella frågorna blir allt viktigare har som nämnts starkt präglat EU i stort under de senaste femton åren.

Betydelsen av institutionella reformer i allmänhet och kvalificerade majoritetsbeslut i synnerhet har kommit i fokus inom EG-rätten allt sedan den inre marknadens och Enhetsaktens införande 1986. Fram till dess fortsatte nämligen EG att tillämpa 1966 års Luxemburgkompromiss, som gav enskilda medlemsländer vetorätt mot impopulära eller känsliga beslut. Att majoritetsbeslut sedan blev en realitet kom att få långtgående konstitutionella konsekvenser. I debatten har Joseph Weiler beskrivit det inträffade som att EU övergick från att leva ”in the shadow of the veto” till ”in the shadow of the vote”. Plötsligt kunde enskilda medlemsländer röstas ner, vilket också ökade intresset och uppmärksamheten kring integrationens politiska aspekter. Medan EG:s utveckling ditills i mycket hög grad var en följd av EG-domstolens integrationsinriktade praxis så blev plötsligt beslutsförfarandet också i kommissionen, rådet och parlamentet (som samtidigt för första gången fick viss lagstiftningsmakt) högintressant. Utvecklingen gick med andra ord från ensidig juridisk integration och rättslig överstatlighet (*legal supranationalism*) till en allt starkare betoning också på politisk integration (*decisional supranationalism*). Senare fördragsändringar har i mycket hög grad förstärkt denna tendens, då området för majoritetsbeslut ständigt utvecklats samtidigt som parlamentet fått en allt starkare ställning i lagstiftningsproceduren. Amsterdamfördraget gör rentav rådet och parlamentet till jämställda parter i lagstift-

ningsproceduren och fullbordar såtillvida denna utveckling (varför det är desto mer paradoxalt att allmänhetens intresse för parlamentet tycks minska och att endast 51 procent av väljarna i EU, den lägsta siffran någonsin, deltog i parlamentsvalet 1999).

Under regeringskonferensen visade sig en majoritet av medlemsstaterna vara emot att införa kvalificerad majoritet som huvudregel vid beslut i ministerrådet, för att sedan ange vilka undantag härifrån som skall gälla. I stället tycktes majoriteten föredra ett mer pragmatiskt angreppssätt, där område efter område genomgås på jakt efter regler där enhällighet fortfarande gäller men majoritetsbeslut möjligen skulle kunna införas. Parlamentet förordade å sin sida en allmän övergång till kvalificerad majoritet i samtliga lagstiftningsfrågor som behandlas i rådet, varjämte medbeslutandeprocessen i artikel 251 i EG-fördraget, vilken ger parlamentet vetorätt och innebär att rådet måste besluta med kvalificerad majoritet, skulle bli tillämplig på all lagstiftning – i dag finns några praktiskt viktiga undantag härifrån, bland annat gällande åtgärder mot diskriminering.

Debatten om bristande demokrati inom EU har i allmänhet handlat antingen om att de nationella parlamenten har svårt att kontrollera hur deras respektive regeringar agerar i rådet eller om att parlamentet, det enda direktvalda EU-organet, har för litet inflytande. Det senare problemet kan kanske sägas vara överspelat sedan parlamentet genom Amsterdampfördraget blivit en med rådet jämställd lagstiftare. Detsamma gäller i viss mån ett annat avgörande demokratiproblem, nämligen den traditionella slutenheten i rådets beslutsfattande. Genom Amsterdampfördraget infördes nämligen nya öppenhets- och offentlighetsregler, vilka skall vara fullt genomförda senast den 1 maj 2001 och bland annat innebär att rådet, när det agerat som lagstiftare, i efterhand skall publicera både de sammanlagda röstsiffrorna och de enskilda ländernas ställningstaganden.

Det mest centrala återstående demokratiproblemet är då förmodligen huruvida ett utvidgat bruk av majoritetsbeslut gör EU mer eller mindre demokratiskt och särskilt hur situationen bör bedömas efter utvidgningen. Svaret på denna viktiga fråga beror dock främst på vilket demokratibegrepp man utgår från.

Från en rent nationell synpunkt kan det naturligtvis betraktas som odemokratiskt att en demokratiskt vald regering i viktiga frågor kan röstas ner av andra länders regeringar. I ett övergripande europeiskt perspektiv bör vi dock fråga oss om det egentligen är mer demokratiskt att länder som representerar så lite som 10 procent av EU:s folkmängd kan förhindra vissa beslut än vad



det vore att höja den siffran till låt säga 20 procent av befolkningen. Även röstviktningen är med andra ord av största betydelse i detta sammanhang.

Det tycks i princip vara omöjligt att hitta en formel för majoritetsbeslut som tillfredsställer alla eller ens merparten av de krav på demokratisk representativitet och legitimitet som härvidlag kan uppställas. Svårigheterna illustreras av att Portugal som ordförandeland under första halvåret 2000 föreslog att en lägre tröskel för hur stor befolkningsmajoriteten bakom ett majoritetsbeslut i rådet måste vara skall skrivas in i fördraget; enighet om detta visade sig vara svår att nå. Den som så önskar kan givetvis se dessa svårigheter som ett bevis för att den europeiska integrationen i grunden, eventuellt rentav i linje med grundarnas önskemål, helt enkelt inte är en majoritetskontrollerad process på det sätt som annars är gängse i demokratier, men att EU ändå åtnjuter ett slags legitimitet i medborgarnas ögon så länge den ekonomiska integrationen fungerar tillfredsställande (en legitimitet som lätt kan gå förlorad, således). Bevarad formell nationell suveränitet är enligt denna uppfattning, som på kontinenten förts fram av bland andra Fritz Scharpf och i Sverige av Sverker Gustavsson, från demokratiska synpunkter att föredra framför ett demokratiskt väl fungerande EU.

Enligt ett annat synsätt, som ligger närmare det jag själv tidigare argumenterat för, så representerar rådet medlemsstaternas regeringar och parlamentet medborgarna, varför en institutionell balans som tar tillvara båda institutionernas demokratiska företrädare och involverar dem båda i lagstiftningsproceduren är den optimala. Från detta perspektiv representerar givetvis Amsterdamfördraget ett avsevärt steg framåt. Ändå kvarstår frågan vilka proportioner för majoritetsbeslut i rådet som är rimliga: Måste majoriteten i rådet representera en viss majoritet också av EU:s befolkning och hur stor skall denna då vara? Uppnås denna majoritet genom en uppgradering av antalet röster för stora medlemsstater eller hellre på något annat sätt? Och hur liten kan den minoriteten som tillåts blockera rådsbeslut egentligen vara? Detta är nyckelfrågorna, men när de skall besvaras så bör vi även betänka att majoritetsbeslut i rådet tycks vara den enda realistiska framtidsmodellen om rådet överhuvudtaget skall vara beslutskapabelt. Skall rådet i framtiden ha någon roll som lagstiftare så bör alltså denna beslutsform utvecklas och en för alla länder godtagbar formel framtas. Frågans vikt kan illustreras av att tanken på ett beslutsförlat ministerråd är svårsmält; i så fall kan hela utvecklingen inom EU gå i stå vilket faktiskt ingen vore betjänt av.

## Har EU en konstitution?

Diskussionen ovan har visat att det inför framtiden, bland annat för att kunna placera in en enskild institutionell fråga som majoritetsbeslut i rådet i ett större sammanhang, finns ett behov av att i en EU-kontext definiera och tydliggöra centrala begrepp som demokrati. Härigenom kan behovet och implikationerna av en utvidgning av tillämpningsområdet respektive ändring av röstreglerna för majoritetsbeslut klarna. Ett liknande behov finns såvitt gäller begreppet *konstitution*.

Min utgångspunkt här är att de olika EG- och EU-fördragen i dag till stor del har en konstitutionell karaktär, vilket också EG-domstolen flera gånger slagit fast, bland annat i det uppmärksammade yttrandet om det första förslaget till EES-avtal från 1991. Detta är inte heller någon direkt ovanlig uppfattning i den internationella forskningen på området. Vad som emellertid komplicerar bilden och gör att man inte utan vidare kan beskriva fördragen som EU:s gällande konstitution är att dessa, förutom regler om lagstiftning, institutioner, fri- och rättigheter och annat som brukar återfinnas i medlemsländernas konstitutioner, även innehåller bestämmelser om t.ex. jordbruk, konkurrensrätt och sysselsättningspolitik, liksom en mängd andra politikområden, vilka inte med bästa vilja i världen kan beskrivas som konstitutionella till sin karaktär. Samtidigt återfinns en betydande del av EU:s konstitutionella normmassa på annat håll än i fördragen; inte minst härleds den från EG-domstolens mer centrala avgöranden i fall som *Costa v. Enel*, *van Gend & Loos* eller *Les Verts mot Parlamentet*.

Den slutsats som jag anser att man kan dra från detta förhållande är att behovet starkt ökat av att utveckla en *konstitutionell teori för en överstatlig men icke-statlig organisation* av det ganska unika slag som EU i dag är. Detta antagande baseras förutom på de rent faktiska behov för detta som jag alltså anser föreligger, dels på att EU inte är eller inom överskådlig framtid kommer att utvecklas till en stat, dels på att det faktiskt går att tala om något sådant som en konstitution även för icke-statliga organisationer. Det senare hävdades redan av den välkände danske rättsvetenskapsmannen och filosofen Alf Ross (bland annat i boken *Constitution of the United Nations – Analysis of Structure and Function* från 1950). Dessutom bygger faktiskt dagens EG-rätt redan på detta faktum, även om EG-rätten inte innehåller någon normhierarki av det slag som är gängse i Sverige och andra medlemsländer (med grundlag i toppen följd av lag, förordning, myndighetsföreskrift osv.), utan endast gör en distinktion mellan *primärrätt*, dvs. fördrag, anslutningsavtal

med nya medlemsländer samt central domstolspraxis, och *sekundärrätt*, dvs. förordningar, direktiv, beslut m.m. (se närmare artikel 249 i EG-fördraget). EU:s konstitution kan i stället sägas bestå av de delar av fördragen som har konstitutionell karaktär jämte några av de verkligt centrala rättsfallen.

Nästa steg blir då att försöka lägga fast de teoretiska grundvalarna för denna EU-konstitution, vilket är särskilt viktigt om denna skall kunna utvecklas inför framtiden. Här är jag själv av den uppfattningen att i den dagsaktuella diskussionen ofta bortglömda värden som EU-medborgarskapet, federalismens olika aspekter samt överstatlighetens mänskliga eller mjuka värden borde lyftas fram mer än vad som hittills skett. Medborgarskapet kan nog i sig sägas innehålla ett embryo till en gemensam och fördjupad europeisk identitet, även om denna givetvis inte kan växa fram endast till följd av att en viss rättighet proklamerats i ett fördrag utan också behöver kompletteras av exempelvis gemensamma politiska diskussioner och vad som i debatten brukar kallas ett *gemensamt europeiskt forum* för kultur- och samhällsdebatt (eller gemensam europeisk offentlighet). Även den gemensamma charter eller katalog för grundläggande fri- och rättigheter som nu antagits skulle kunna ha en gynnsam effekt härvidlag, förutsatt att den ges en förnuftig och realistisk uttolkning.

Med detta sammanhänger också att själva den ökande överstatligheten egentligen borde kunna beskrivas i andra ordalag än vad som är vanligt i dagens EU-debatt, där en teknokratiskt präglad terminologi tyvärr dominerar. Politiker och debattörer runtom Europa borde exempelvis, om de verkligen vill popularisera EU-samarbetet och göra det mer legitimt i medborgarnas ögon, göra helt andra och större ansträngningar än i dag för att förklara vilka effekter globaliseringen har på det politiska livet och varför behovet av politisk överstatlighet på ett antal områden ständigt tycks öka. Även federalism som begrepp borde diskuteras mer nyanserat än vad som hittills varit fallet, inte minst med tanke på att begreppet i dess traditionella form, i USA och Tyskland, förknippas mer med decentralisering och självständiga delstater än med en stark centralmakt. I viss mån kan därför EU-debatten, sedd från politikernas egen horisont, faktiskt sägas handla om "fel" frågor. Folkomröstningen om EMU i Danmark i september 2000 illustrerar problemet med en politisk debatt som inte tar avstamp i den integration som faktiskt ägt rum inom EU, utan ständigt försöker nedtona dennas betydelse. Denna folkomröstning visar att väljarna reagerar med begriplig skepsis mot politiker som inte tycks vilja tala öppet om vad integrationen inom EU betytt och hur långt den faktiskt redan gått på centrala områden. På många sätt är EU redan en federation, utan att för den skull vara en federal stat.

Ett konkret konstitutionellt förslag som lyftes fram i diskussionerna under regeringskonferensen, både av kommissionen och parlamentet, är att helt enkelt dela upp fördragen i två delar, A och B. Del A skulle då innehålla alla de konstitutionella bestämmelserna, vilka endast skulle kunna ändras efter fördragsändring, medan del B skulle täcka alla de tidigare nämnda materiella bestämmelserna, vilka sedan skulle kunna ändras genom medbeslutande (dvs. råd/parlament) och kvalificerade majoritetsbeslut. Detta är givetvis ett uttryck för konstitutionellt nytänkande. Fördelarna med förslaget ligger hur som helst i öppen dager: Fördragen skulle då kunna anpassas till ändrade europeiska och samhällsliga behov utan att EU vid varje tillfälle skulle behöva vänta dels på att komplicerade regeringskonferenser (vilka kan antas bli än besvärligare i framtiden) skall kunna avslutas, dels på efterföljande ratificering. Därigenom skulle den institutionella stabiliteten inom EU allmänt sett öka. Detta är därför enligt min mening ett av de intressantaste konkreta förslag inför framtiden som hittills framkommit i debatten, men dessbättre finns som vi sett även andra idéer att ta fasta på, inte minst såvitt gäller användningen av majoritetsbeslut.

## Framtidsperspektiv

Ett förhållande som på senare tid framhållits med ökad skärpa i forskningen är att varje ansats till realistisk konstitutionell teori för EU också måste ta hänsyn till de villkor under vilka det är möjligt att genomföra konstitutionella reformer. Med andra ord måste vi också analysera under vilka praktiska villkor som en regeringskonferens äger rum, för att därigenom få en realistisk bild av vilka förutsättningarna för en viss reform är. Det sagda kan illustreras av att Portugal som ordförandeland under första halvåret 2000 föreslog att en utvidgning av användningsområdet för kvalificerade majoritetsbeslut skulle kombineras med särskilda åtgärder som skulle möjliggöra eller underlätta ett politiskt godkännande av denna reform, däribland övergångsperioder innan majoritetsbeslut infördes på vissa områden. Frågan är med andra ord mycket känslig.

Under hela denna diskussion om majoritetsbeslutens för- och nackdelar ligger naturligtvis den mer övergripande frågan om överstatlighet i sig är av godo eller något att frukta. Alldeles bortsett från vilken lösning som är mest demokratisk så innebär en ökad användning av majoritetsbeslut förvisso också ökad överstatlighet. Detta kanske är nödvändigt för att säkerställa EU:s effektivitet i framtiden, men kan ändå på sina håll ses som ett problem. De

medlemsstater som motsätter sig ökad överstatlighet för att detta upplevs som hotfullt för deras nationella intressen borde dock ställa sig frågan om de hellre ser ett ineffektivt EU som inte kan klara av sina uppgifter. Detta är en underliggande målkonflikt som mycket sällan redovisas öppet.

Ett konkret förslag som möjligen skulle kunna lugna de medlemsstater vilka oroar sig över förlorad suveränitet något, vore att introducera en tydlig normhierarki i EG-rätten och låta regler som antagits med enhällighet ha företräde framför andra regler i händelse av konflikt, även om det rör sig om regler av samma slag (t.ex. direktiv). Detta skulle dessutom kunna bidra till en förenkling av EG-rätten, alldeles oavsett om det skulle vara tillräckligt för att lugna oroliga stämningar. Även det tidigare nämnda förslaget att dela upp fördragen i en A- respektive en B-del pekar ju i denna riktning.

En annan typ av fråga är naturligtvis hur förändringar skall åstadkommas. Detta gäller dels om förändringarna i reglerna för majoritetsbeslut skall träda i kraft direkt när fördraget ratificeras eller först när utvidgning med några medlemsstater verkligen ägt rum, dels om beslutet om detta skall fattas på traditionellt sätt genom en bred kompromiss där alla stater ger och tar eller genom att mer objektiva kriterier uppställs, t.ex. i form av en analys av de negativa effekter som tidigare utvidgningar haft för de stora medlemsstaterna. Här framstår nog kompromissalternativet som mest realistiskt, även om vi vet sedan tidigare att detta normalt innebär att alla blir lite missnöjda.

Sammanfattningsvis råder således ingen brist på konkreta förslag rörande kvalificerade majoritetsbeslut i den samtida EU-debatten. Vad som däremot möjligen kunde lyftas fram oftare är *varför* det finns ett behov av att öka användningen av denna beslutsform, nämligen därför att alternativet kan vara ett efter utvidgningen paralyserat och handlingsförlamat EU. Detta gäller i all synnerhet om de politiska spänningarna och uppdelningen mellan medlemsstaterna skulle öka, beroende på oenighet om budgetfrågor, EU-kritiska stämningar i något medlemsland eller andra oförutsedda händelser. Mot denna bakgrund vore det givetvis välkommet om de exempel på konstitutionellt nytänkande som trots allt förekommit i debatten på senare tid, både från länder som Portugal under dess ordförandeskap och i forskningen, kunde vinna brett gehör bland unionens medlemsstater.

Det förefaller dock troligt att någon slags vetorätt under alla omständigheter måste behållas för exempelvis frågor som har med nationell säkerhet att göra, även om man också här kan tänka sig alternativ till det traditionella kravet på enhällighet i alla situationer. Ett sådant alternativ kan, efter modell från det nya s.k. konstruktiva avståndet inom GUSB, vara att ha enhällighet

minus ett antal (1, 2 eller 3) stater. Denna intressanta modell skulle faktiskt kunna komma till användning även på andra områden, eftersom den till skillnad från den flexibla integrationen gör det möjligt för en medlemsstat att avstå från att delta i ett visst samarbete, utan att för den skull kunna omintetgöra hela projektet. "Outsidern" måste sedan också avstå från handlingar som kan äventyra beslutets fullföljande eller syften, men kan å andra sidan ansluta sig senare. Härigenom minskar också det som kan ses som den stora risken med flexibel integration, nämligen att två eller fler särskilda grupper (A-, B- och C-lag) tillkommer inom EU. Just denna risk torde öka efter utvidgningen, varför både kvalificerade majoritetsbeslut och konstruktivt avstående som integrationsmodeller kan vara att föredra framför flexibel integration i nuvarande form. Alla dessa frågor kommer att diskuteras livligt under de närmaste åren.

## PS: Mötet i Nice

Europeiska rådets rekordlånga möte i Nice i december 2000 ledde till beslut i en rad institutionella frågor. I detta PS genomgås några av de viktigaste besluten från Nicemötet avseende de frågor som tas upp i artikeln.

Det s.k. Nicefördraget har formellt formen av ett antal ändringar i de gamla fördragen jämte ett nytt institutionellt protokoll om utvidgningen (Protocol on the Enlargement of the European Union), vilket ersätter det gamla protokollet om institutionerna inför en utvidgning av EU. Protokollet innehåller, förutom en fixering av antalet representanter för varje medlemsland i parlamentet (där det sammanlagda antalet ledamöter nu ökas till 732 från tidigare strikt angivna maximum 700), en bestämmelse om att röstreglerna i rådet skall ändras från 1 januari 2005. Då, men inte förr, får de största länderna 29 röster var, medan Sverige får 10 röster. Det sammanlagda antalet röster skulle före utvidgningen komma att uppgå till 227, varvid det bestämts att 170 röster representerande en majoritet av medlemsländerna (2/3 om förslag inte lagts av kommissionen) krävs för kvalificerad majoritet. I procent räknat innebär detta att gränsen för majoritetsbeslut går vid knappt 75 procent av rösterna. I händelse av en utvidgning så finns en bestämmelse om att denna tröskel, som alltså innebär en höjning jämfört med nuvarande förhållanden, skall förbli oförändrad.

Det är emellertid inte nog med detta. För varje ansökarland har en röst-siffra i rådet fixerats så att utvidgningen kan genomföras utan att nya för-

dragsändringar blir nödvändiga. Troligen med hänsyn till Tysklands speciella intressen har vidare en regel införts om att varje medlem i rådet kan begära en kontroll av att ett majoritetsbeslut verkligen har stöd av 62 procent av unionens befolkning, vilket skyddar de stora medlemsländerna från att bli nedröstade av de små. Såvitt gäller den enligt det gamla protokollet härmed ihopkopplade frågan om kommissionens storlek har nu bestämts att kommissionen skall bestå av en ledamot från varje medlemsland, vilket kan omprövas först den dag då EU har tjugosju medlemsstater, då en översyn skall göras.

Om dessa lösningar möjligen framstår som lyckade, så är resultatet betydligt mer magert vad gäller övergång till kvalificerad majoritet som beslutsform. Endast marginella förändringar har t.ex. beslutats inom säkerhetspolitiken eller rörande åtgärder mot diskriminering, medan det nu skett en övergång till majoritetsbeslut när det gäller åtgärder för att underlätta fri rörlighet för EU-medborgare. Även på asyl- och viseringsområdet förutses vissa förändringar ske efter 2004. På socialpolitikens område är förändringarna betydligt mindre än vad som hade förväntats.

Huruvida Nicefördraget innebär några framsteg eller inte är svårt (och kanske för tidigt) att säga, men så mycket står nog klart att förväntningarna från många håll på stora framsteg inte infriats. Detta gäller inte minst formerna för och tillämpningen av majoritetsbeslut i rådet. Samtidigt måste man komma ihåg att den åtminstone av Sverige och många andra medlemsstater emotsedda utvidgningen av EU hade blivit betydligt svårare att genomföra om ingen fördragsreform alls kommit till stånd.

Just med tanke på de rätt uppenbara svagheterna i Nicefördraget är det emellertid av intresse att konstatera att Europeiska rådet nu slagit fast att en diskussion om EU:s konstitutionella framtid skall inledas under 2001 och även ålagt Sverige respektive Belgien, som i tur och ordning innehar ordförandeposten i ministerrådet under detta år, att stimulera denna debatt. En rapport om hur detta arbete skall bedrivas inför den nya regeringskonferens som skall inkallas 2004, skall rentav presenteras vid toppmötet i Göteborg i juni 2001. Bland de frågor som då skall behandlas finns kompetensfördelningen mellan EU och medlemsländerna, rättighetsstadgans juridiska status, en förenkling av fördragen samt de nationella parlamentens roll ”i den framtida europeiska arkitekturen”. Vidare klargörs att de ansökarländer som då ännu inte blivit medlemmar ändå skall kunna delta i nästa regeringskonferens. Just vad gäller att lägga grunden för en ny regeringskonferens tycks därför Nicefördraget ha lyckats bättre än dess föregångare i Maastricht respektive Amsterdam.

## Källor och litteratur

De frågor som berörs i denna artikel har inte behandlats särskilt utförligt i svensk litteratur. Den mest ingående diskussionen förs i Nergelius, *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* från 1998, där dock den snabba utvecklingen de senaste två åren inte kunnat beaktas. Några artiklar av intresse är Mikael Axberg, ”Fyra länkar till frågan om EU:s legitimitet”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1999, 289–300, Sverker Gustavsson, ”Varför överstat utan demokrati?”, i denna årsbok från 1998 (för ett mer mellanstatligt perspektiv), Mats Lundström, ”EU-inträdet och demokratin i Sverige”, i *SOU* 1998:124 (Demokratiutredningen) samt ett replikskifte mellan Nergelius och Pär Hallström i *Europarättslig tidskrift* 1998–99 om huruvida EU är att se som ett statsförbund, en förbundsstat eller något annat. För en allmän översikt över EG-rätten inklusive det institutionella området kan även hänvisas till Bernitz/Kjellgren, *Europarättens grunder* från 1999. Ett tidigt men viktigt bidrag till debatten om flexibel integration återfinns i Bernitz, ”Flexibel integration – en utmaning för Europarätten”, i *Lex Ferenda – Rättsvetenskapliga studier av forskare vid Stockholms universitet*, (Stockholm, 1996).

Den internationella litteraturen är givetvis desto mer omfattande. Såvitt gäller institutionella reformer och flexibel integration i ett utvidgningsperspektiv kan inledningsvis hänvisas till en föredömligt lättillgänglig antologi från Utrikespolitiska Institutet 1998, utgiven av Gunilla Herolf, med namnet *EU Enlargement and Flexibility*. Beträffande flexibel integration kan hänvisas till Alexander C.-G. Stubb, ”A Categorization of Differentiated Integration”, *Journal of Common Market Studies* 1996, 283 ff. Även Claus-Dieter Ehlermann, ”Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip”, *Europarecht* 1997, 362–397 kan nämnas i det sammanhanget.

Bristerna i Amsterdamfördraget och problemet med de olösta frågorna, ”the left-overs”, behandlas skarpsinnigt av Franklin Dehousse i *Les résultats de la Conférence intergouvernementale* (Bryssel, 1997). Utvecklingen inom EG-rätten sedan 1950-talet och särskilt ”paradigmskiftet” i mitten av 1980-talet behandlas kanske allra mest ingående i Joseph H. H. Weiler, ”The Transformation of Europe”, *Yale Law Journal* 1991, 2403–2483. En annan intressant historiskt präglad analys ges av Pieter Verloren van Themaat i ”The Institutional System of the European Union: Between some Lessons from the Past and Challenges of the Future”, i *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Volume II – Diritto dell’Unione Europea* (Milano, 1998). Andra övergripande



konstitutionella framställningar återfinns bl.a. i Giandomenico Majone, "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal* 1999, 5–28 (med ett tydligt mellanstatligt perspektiv), Maria Luisa Fernandez Esteban, "Constitutional Values and Principles in the Community Legal Order", *Maastricht Journal of European Comparative Law* 1995, 129–144 samt Walter van Gerven, "Toward a Coherent Constitutional System within the European Union", *European Public Law* 1996, 81–101.

# Utökad tillämpning av majoritetsbeslut – frälsning eller undergång?

av Christer Karlsson

Frågan om majoritetsbeslut har varit omstridd under hela den europeiska integrationens historia. Undertecknandet av den Europeiska enhetsakten 1986 kom att utgöra startskottet för en ökad tillämpning av majoritetsbeslut inom ramen för det europeiska samarbetsprojektet. Maastricht- och Amsterdamfördragen innebar ytterligare utökningar av antalet frågor som faller under majoritetsprincipen, men på ett antal viktiga politikområden kräver fördragen fortsatt enhällighet bland medlemmarna i ministerrådet. Frågan om majoritetsprincipens utsträckning fortsätter därför att vara omdebatterad vilket framgår av de diskussioner som för närvarande förs om unionens framtida organisering.

Den regeringskonferens (IGC 2000) som öppnade i februari 2000 och resulterade i ett Nicefördrag vid Europeiska rådets möte i december samma år, var ägnad de institutionella frågor som medlemsländerna inte klarade av att lösa under de förhandlingar som resulterade i Amsterdamfördraget 1997. Tre frågor stod i fokus: omfattningen av majoritetsbeslut, kommissionens sammansättning och viktningen av röster i ministerrådet.

Det råder stor enighet bland medlemsländerna om att viktiga institutionella frågor kvarstår att lösa innan EU kan ta emot nya medlemmar och påbörja utvidgningen österut. Däremot finns det fortsatt skilda uppfattningar om *hur* unionen på sikt bäst bör reformeras. Inte minst finns det en djup klyfta mellan de som förespråkar kvalificerade majoritetsbeslut som den allmänna principen för beslutsfattande i rådet och de som är emot ytterligare förstärkningar av majoritetsprincipen inom EU.

Förespråkarna – däribland kommissionen – hävdar att användandet av enhällighetsbeslut måste trängas tillbaka och begränsas till att gälla ett absolut

Christer Karlsson

minimum av frågor. Om inte tillämpningen av majoritetsbeslut tillåts öka så hotas i grunden unionens förmåga att effektivt lösa viktiga sakfrågor. Motståndarna menar att majoritetsbeslut inom centrala politikområden, som social- och skattepolitik, inte kommer att accepteras av unionens medborgare och att varje utsträckning av majoritetsprincipen därför undergräver beslutens legitimitet.

Syftet här är att granska de påstådda konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom unionen. Har förespråkarna rätt? Är en utsträckning av majoritetsprincipen räddningen för ett framtida, utvidgat EU som riskerar att stå handlingsförlamat om enhällighet fordras för att beslut ska kunna fattas bland 25, kanske 30 medlemsländer? Eller är det motståndarna som har rätt? Hotar en ökad tillämpning av majoritetsbeslut i själva verket unionens legitimitet?

Two vitt skilda synsätt angående konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom unionen står här mot varandra. De som är *för* en utsträckning av majoritetsprincipen hävdar *effektivitetshypotesens* giltighet. De som är *emot* menar att *legitimitetshypotesen* är korrekt. I det följande vill jag helt enkelt pröva bärkraften hos dessa hypoteser. Leder en utökad tillämpning av majoritetsbeslut till frälsning eller undergång? Min slutsats är att både de positiva och de negativa konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut har överdrivits i debatten. Om jag har rätt på denna punkt måste vi söka efter alternativ till en utsträckning av majoritetsprincipen, när det gäller hur ett framtida, utvidgat EU ska kunna slå vakt om sin kapacitet att fatta beslut. I en avslutande diskussion pekar jag på tre sådana alternativ: delegering av beslutandemakt till oberoende institutioner, ökad tillämpning av flexibel integration och en förstärkning av subsidiaritetsprincipen.

## Majoritetsbeslut – för och emot

I den omfattande diskussion som förs om unionens framtida organisering finns både de som varmt förespråkar en utsträckning av majoritetsprincipen och de som är starkt kritiska till att ytterligare beskära medlemsländernas vetorätt. Diskussionen är för närvarande inriktad på att inom den första pelaren, dvs. beslut som i huvudsak rör den inre marknaden, göra kvalificerad majoritet till den allmänna principen för rådets beslutsfattande. I förlängningen av denna diskussion ligger naturligtvis den större frågan om att även utsträcka majoritetsprincipen till att gälla de sakfrågor som idag ligger utanför

den första pelaren. Vi talar då om sådant som utrikes- och säkerhetspolitik, samarbete i polisfrågor och satsningar på arbetsmarknads- och utbildningsområdet. Den huvudsakliga motsättningen när det gäller frågan om utökad tillämpning av majoritetsbeslut återfinns mellan effektivitets- och legitimitetshypotesens respektive förespråkare. Låt oss därför granska dessa två positioner lite närmare.

Enligt anhängarna av effektivitetshypotesen finns det redan idag brister vad gäller effektiviteten i unionens beslutsprocess. Det krav på enhällighet som kvarstår inom viktiga områden gör att risken för blockeringar eller kraftigt urvattnade beslut alltid är närvarande. Utvidgningen österut innebär ett ökat antal medlemmar, men framförallt för det med sig en mindre homogen union. De ekonomiska, kulturella och politiska skillnaderna mellan medlemsländerna kommer att bli större. Båda dessa faktorer – ett växande medlemsantal och en mindre homogen union – kommer enligt förespråkarna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut, att i praktiken göra en framtida union oförmögen att fatta beslut. I det institutionella protokoll som fogades till Amsterdamfördraget betonades nödvändigheten av reformer innan en utvidgning av unionen kunde komma i fråga. Tre medlemsländer – Belgien, Frankrike och Italien – framhöll särskilt behovet av en ”påtagligt utvidgad användning av omröstning med kvalificerad majoritet”. Genom att göra kvalificerad majoritet till det normala sättet att fatta beslut inom EU skulle man därmed kunna slå vakt om en effektiv och handlingskraftig union. Det är alltså kvalificerad snarare än enkel majoritet som vi talar om när det gäller en utsträckning av majoritetsprincipen inom EU.

Kommissionen, med president Romano Prodi i spetsen, tillhör de som ivrigast drivit effektivitetshypotesen och argumenterat för en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. I rapporten ”Institutionella reformer – en förutsättning för utvidgningen”, som kommissionen presenterade i januari 2000, heter det att enhällighet endast ska användas ”när det finns allvarliga och varaktiga skäl som motiverar detta”. I ett tal till parlamentet i oktober slog Romano Prodi dessutom fast att den viktigaste institutionella reformen är begränsandet av vetorätten till ett absolut minimum. Endast genom att ersätta enhällighet med kvalificerad majoritet som den vägledande beslutsprincipen i ministerrådet kan vi garantera effektiviteten i unionens beslutsfattande. Detta är kärnpunkten i den argumentation som anhängarna av effektivitetshypotesen för fram.

Vid ett första påseende förefaller detta resonemang övertygande. Det verkar intuitivt rimligt att en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet skulle stärka effektiviteten i unionens beslutsfattande. Den slutsatsen tycks

också finna stöd hos kvantitativt inriktad forskning kring majoritetsbeslut i rådet. Om vi accepterar antalet vinnande koalitioner som ett sätt att mäta effektiviteten i rådets beslutsfattande, så är det inte svårt att finna stöd för effektivitetshypotesen. Rådets medlemmar har som sagt 87 röster fördelade mellan sig. Om vi kräver enhällighet för beslut så finns det endast en vinnande koalition. Om vi sänker ribban till det nuvarande kravet för kvalificerad majoritet, det vill säga 62 röster, så kommer antalet vinnande koalitioner att öka dramatiskt till 2 549. Skulle vi tillåta oss att acceptera enkel majoritet så skulle naturligtvis antalet vinnande koalitioner öka ytterligare. Detta slags analyser har fått anhängare av effektivitetshypotesen att peka på den tydliga kopplingen mellan användandet av majoritetsregeln och antalet vinnande koalitioner och därmed effektiviteten i beslutsfattandet. Man menar att även små justeringar nedåt från kravet på enhällighet påtagligt kan stärka unionens möjlighet att bryta upp blockeringar och undvika icke-beslut.

Den mest uppenbara invändningen mot detta resonemang är att det förutsätter att alla tänkbara koalitioner i rådet är lika troliga och vanligt förekommande. Om det istället visar sig att medlemsländerna i rådet bildar relativt stabila allianser, som är tillräckligt stora för att utgöra blockerande minoriteter, så kommer effektivitetsvinsterna av en övergång till majoritetsbeslut att bli avsevärt mindre. Det förekommer naturligtvis att vissa medlemsländer tenderar att rösta på samma sätt, men forskningen har hittills inte kunnat påvisa förekomsten av några stabila blockerande minoriteter i rådet. En förändring av beslutsreglerna skulle emellertid öka incitamenten för medlemsländer att söka etablera allianser för att undvika att bli nedröstade i rådet. Vi kan i så fall förvänta oss en ökning av stabila blockerande minoriteter i rådet. Ändrar vi spelreglerna så kan vi också förvänta oss att aktörerna ändrar sitt beteende. En del av de förväntade effektivitetsvinsterna kan därmed gå förlorade.

Låt oss ändå tills vidare acceptera att effektivitetshypotesen är giltig och att en utökad tillämpning av majoritetsbeslut kommer att föra med sig en effektivare beslutsprocess och en mer handlingskraftig union.

De som mötsätter sig reformer som stärker majoritetsprincipens genomslag på europeisk nivå förefaller också argumentera på ett övertygande sätt. Det som gör att unionens beslut accepteras av unionens medborgare är att de tillkommit genom överenskommelser mellan demokratiskt valda regeringar som kan ställas till ansvar på hemmaplan. Så argumenterar anhängarna av legitimitetshypotesen. Om man utökar tillämpningen av majoritetsbeslut så riskerar enskilda väljargrupper i medlemsländerna att allt oftare bli överkörda

av majoriteter och vi riskerar i värsta fall att få en situation med permanenta vinnare och förlorare. De som ständigt hamnar på den förlorande sidan i majoritetsomröstningar har inte någon anledning att acceptera unionens beslut som demokratiskt legitima. En utsträckning av majoritetsprincipen kommer därför att minska legitimiteten hos unionens beslut och undergräva den folkliga förankringen. På sikt kan en sådan utveckling hota unionens hela existens.

Majoritetsbeslut kan, enligt denna uppfattning, bara vara legitima om vissa nödvändiga förutsättningar är för handen. Framförallt så måste det finnas en gemensam identitet bland människor om man ska kunna använda majoritetsprincipen för att fatta kollektivt bindande beslut. En gemensam identitet, känslor av tillit och solidaritet är det kitt som binder individer samman och får dem att acceptera att befinna sig på den förlorande sidan i majoritetsomröstningar. Frånvaron av en europeisk identitet som binder unionens medborgare samman begränsar, enligt legitimitetshypotesens förespråkare, utrymmet för majoritetsbeslut inom unionen. Endast inom politikområden som för medborgarna är mindre synliga kan majoritetsprincipen användas. Däremot kan EU inte fatta legitima majoritetsbeslut på områden där det råder djupgående motsättningar mellan medlemsländerna eller där beslutens konsekvenser är högst påtagliga för medborgarna. Skattefrågor, social- och familjepolitik liksom varje form av beslut som innebär en omfördelning mellan länder och individer, måste även fortsättningsvis avgöras med enhällighet om unionens beslut ska uppfattas som legitima av unionens medborgare.

En utökad tillämpning av majoritetsbeslut riskerar enligt legitimitetshypotesen att kosta avsevärt mer än det smakar. De som ser detta som vägen till undergång för unionen hävdar att majoritetsbeslut inom känsliga politikområden starkt kommer att ifrågasättas inom de länder som blivit nedröstade i rådet. Vi kan i så fall förvänta oss en inhemsk EU-debatt som i stor utsträckning kommer att handla om att ”de i Bryssel bestämmer över oss här hemma”. Beslutens legitimitet ifrågasätts och på längre sikt kan detta komma att undergräva hela samarbetsprojektets folkliga stöd och förankring.

Till de som inför regeringskonferensen hävdade legitimitetshypotesen och pekat på farorna med en utökad tillämpning av majoritetsbeslut hör de medlemsländer som traditionellt motsatt sig en fördjupad integration. Sverige, Storbritannien och Danmark förespråkar att enhällighet fortsatt bör gälla inom en rad områden. När Göran Persson i ett tal den 5 oktober 2000 sällade sig till den långa raden europeiska ledare och presenterade sin vision om framtidens EU så underströk han betydelsen av ett mellanstatligt EU. Sverige kan

visserligen komma att acceptera majoritetsbeslut inom ytterligare ett antal områden, men man säger bestämt nej till att låta kvalificerad majoritet bli den normala beslutsmetoden inom EU. Vid toppmötet i Biarritz 13–14 oktober 2000 upprepade Sverige således sitt bestämda nej till att låta skattefrågor avgöras genom majoritetsbeslut. Resultatet av förhandlingarna i Nice blev på denna punkt en framgång för den svenska linjen. Beslut i skattefrågor kommer även i fortsättningen att fattas genom enhällighet.

Vid ett första påseende förefaller det onekligen som att både effektivitets- och legitimitetshypotesens anhängare har rätt på avgörande punkter. Det verkar rimligt att unionens handlingskraft är beroende av vilken beslutsregel som tillämpas i rådet. Ju fler möjliga vinnande koalitioner, desto effektivare union. Det förefaller också troligt att legitimiteten hos unionens beslut undermineras om det i ökande utsträckning blir en uppdelning mellan vinnare och förlorare. Varför skulle medborgare i medlemsländer som ständigt blir överkörda i rådet acceptera unionens beslut?

Om båda hypoteserna är giltiga så står vi inför ett svårt avvägningsproblem som medlemsländerna har att hantera: En utökad tillämpning av majoritetsbeslut kommer å ena sidan att främja unionens effektivitet, men å andra sidan hotas beslutens legitimitet. På detta dilemma finns inte någon självklar lösning eftersom effektivitet och legitimitet är mål som varje politiskt system måste sträva efter att uppnå. Hur denna avvägningsproblematik bäst ska hanteras kompliceras ytterligare av beslutsregelns exakta utformning och sakfrågornas karaktär.

Vad gäller beslutsregel så bör vi uppmärksamma att en övergång till kvalificerad majoritet kan betyda flera saker. Antingen håller man fast vid nuvarande system, där kvalificerad majoritet kräver 62 av 87 röster i rådet, men företar en omviktning av rösterna så att de större länderna får större inflytande. Alternativet är att omdefiniera kvalificerad majoritet i termer av ”dubbel enkel majoritet” vilket innebär att kvalificerad majoritet uppnås då en enkel majoritet av medlemsländerna i rådet stödjer ett förslag om dessa samtidigt representerar en majoritet av unionens invånare. Det nya fördraget innebär närmast en kompromiss mellan dessa två alternativ. Dels sker en omviktning av röstetalen till förmån för de stora medlemsländerna, dels kommer det att krävas att minst 62 procent av unionens invånare står bakom ett beslut för att en kvalificerad majoritet ska anses vara uppnådd.

Till vilka sakfrågor majoritetsprincipen utsträcks har naturligtvis också betydelse. Sakfrågans synlighet på medborgarnivå, den grad av djupgående motståndningar som finns mellan medlemsländer inom det aktuella politikområdet

och huruvida vi har att göra med beslut om sakfrågor eller beslut om spelreglerna för att fatta beslut, är faktorer som måste tas i beaktande när avvägningsproblematiken mellan effektivitet och legitimitet ska hanteras. Alla dessa faktorer kan sägas påverka hur politiskt känsligt ett sakområde är och därmed hur svårt det är att få samtliga medlemsländer att enas kring ett beslut. Inom ett mindre känsligt område, där det inte råder stora motsättningar mellan medlemsländer eller där beslutens konsekvenser är svåra att direkt spåra på medborgarnivå, kommer man att ha små effektivitetsvinster att hämta genom att ändra beslutsregel från enhällighet till kvalificerad majoritet eftersom man troligen kan komma överens ändå. Samtidigt utgör en sådan utsträckning av majoritetsprincipen inte något större hot i legitimitetshänseende. Genom att gå från enhällighet till kvalificerad majoritet på ett mycket känsligt politikområde kan vi göra stora effektivitetsvinster, eftersom medlemsländerna här har mycket svårt att nå enhällighet. Å andra sidan är det här som vi kan förvänta oss de största legitimitetsproblemen.

Under förutsättning att effektivitets- och legitimitetshypoteserna är korrekta, och i ljuset av dessa komplicerande faktorer, skulle vi kunna formulera följande tumregler: (1) ju enklare det blir för en grupp medlemsländer att utgöra en kvalificerad majoritet i rådet, desto mer kommer effektiviteten att stärkas och legitimiteten att försvagas; (2) ju fler känsliga områden som majoritetsprincipen utsträcks till, desto mer kommer effektiviteten att stärkas och legitimiteten att försvagas. Den rätta balansen mellan effektivitet och legitimitet skulle därmed endast kunna uppnås genom att ta såväl beslutsregler som sakfrågor i beaktande och i detalj undersöka relationen mellan dessa. Jag ska emellertid inte ta mig an den uppgiften därför att jag menar att det finns invändningar att resa som ifrågasätter bärkraften hos båda våra hypoteser. Om dessa invändningar är korrekta, så innebär det att hela frågan om majoritetsbeslut inom unionen framträder i ett nytt ljus. Det blir då mindre en fråga om att vara för eller emot eller att hitta den rätta avvägningen mellan effektivitet och legitimitet. I detta nya perspektiv leder en utökad tillämpning av majoritetsbeslut varken till frälsning eller undergång, eftersom både de positiva och de negativa effekterna av en sådan reform har överdrivits i den pågående debatten om unionens framtid.



## Effektivitet som begreppsproblem

För att kunna pröva våra hypotesers giltighet så måste vi först ha klart för oss innebörden av våra huvudbegrepp. Legitimitet kan visserligen tillskrivas något skiftande betydelser, men i den pågående debatten syftar det på i vilken utsträckning unionen, dess institutioner och de beslut som fattas har ett folkligt stöd. Den legitimitetskris som vissa menar skulle kunna utlösas av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut skulle helt enkelt bestå i att unionens medborgare inte längre stödjer EU som projekt.

Det är tyvärr inte lika enkelt att klargöra innebörden av effektivitetsbegreppet i diskussionen om unionens framtid. Den begreppsliga förvirring som omgärdar effektivitetsbegreppet illustreras tydligt i den rapport som kommissionen presenterade inför regeringskonferensen. Under rubriken "en effektiv beslutsprocess" diskuteras problemet i termer av "effektivitet", "handlingsförmåga" och "handlingskraft" utan att innebörden av dessa termer preciseras närmare. Det ligger nära till hands att tro att dessa termer ska betraktas som synonymer, men i så fall undlåter kommissionen att skilja mellan olika aspekter av effektivitet på ett sätt som gör det svårt att avgöra om effektivitetshypotesen är giltig. Det här är inte rätta tillfället för en lång begreppsdiskussion, men det är ändå viktigt att vi skiljer mellan å ena sidan förmågan att fatta beslut och å den andra förmågan att omsätta ord i handling. Låt oss kalla det förra för *intern effektivitet* eller beslutsräddighet och det senare för *extern effektivitet* eller genomförandekapacitet. Båda dessa aspekter av effektivitet är viktiga, men de är knutna till olika delar av den politiska beslutsprocessen och det är därför viktigt att vi håller isär dem när vi diskuterar hur effektiv en beslutsprocess är. Unionens handlingskraft kan därmed förstås som en funktion av både den interna och den externa effektiviteten. Anta att ett politiskt system står inför uppgiften att begränsa användningen av växthusgaser. Beslutsprocessen är internt effektiv om man faktiskt lyckas att fatta ett beslut på detta område och den är externt effektiv om man lyckas genomföra beslutet och se till att det nya regelsystemet efterlevs i praktiken. Hur handlingskraftigt det politiska systemet är inom detta politikområde kommer att bestämmas av graden av intern och extern effektivitet. Att stärka handlingskraften kan betyda att förbättra beslutsräddigheten, att stärka genomförandekapaciteten eller både och.

Problemet med anhängarna av effektivitetshypotesen är att de sällan gör klart vilken betydelse av effektivitetsbegreppet de åberopar. Olika termer och betydelser blandas friskt vilket gör innebörden av effektivitetshypotesen oklar. Reformen som innebär en utökad tillämpning av majoritetsbeslut är rimligen

i första hand avsedda att stärka den interna effektiviteten, men det övergripande syftet är rimligen att stärka unionens samlade handlingskraft. Om vi prövar effektivitetshypotesen ur detta bredare perspektiv så kan en utsträckning av majoritetsprincipen misslyckas med att stärka unionens handlingskraft på två olika sätt: För det första kan reformen misslyckas med att stärka den interna effektiviteten och för det andra så kan den försvaga den externa effektiviteten. Mina invändningar mot effektivitetshypotesen är knutna till dessa tänkbara problem. Jag menar för det första att en utökad tillämpning av majoritetsbeslut i rådet är av begränsat värde när det gäller att stärka unionens interna effektivitet. För det andra hävdar jag att den begränsade förstärkning av den interna effektiviteten som man kan åstadkomma genom en utsträckning av majoritetsprincipen kan försvaga unionens externa effektivitet.

## Majoritetsbeslut och effektivitet

Det finns åtminstone tre skäl som talar för att en utökad tillämpning av majoritetsbeslut i rådet är av begränsat värde när det gäller att stärka unionens *interna effektivitet*. För det *första* så måste vi beakta att formella beslutsregler i rådet är en sak och att medlemsländernas faktiska agerande är en annan. Att genom institutionella reformer utöka den formella möjligheten att fatta majoritetsbeslut är ingen garanti för att det i praktiken kommer att bli en ökad användning av majoritetsomröstningar i rådet. Undersökningar av beslutsfattande inom unionen i allmänhet och rådet i synnerhet har visat på förekomsten av en välutvecklad och stark vetokultur som i praktiken fordrar enhällighet mellan samtliga aktörer för att beslut ska kunna fattas. Veto- eller konsensuskulturen inom EU innebär att det finns starka normer som präglar aktörernas beteende så att man söker uppnå enhällighet och endast i undantagsfall agerar mot ett medlemslands uttalade intressen. Det avgörande i detta sammanhang är att dessa normer påverkar aktörernas beteende oavsett vilka formella beslutsregler som gäller för en viss fråga i rådet. Det är därför uppenbart att närvaron av en vetokultur hotar att ta udden av reformer som utsträcker de formella möjligheterna att använda majoritetsomröstningar för att fatta beslut.

I praktiken kan vetokulturen inom EU ta sig flera olika uttryck: (1) strävan efter enhällighet kan för det första innebära att vissa kontroversiella frågor aldrig tas upp till behandling i rådet; (2) viljan att komma överens kan också ta sig uttryck i förhandlingar som pågår till dess man når en minsta gemensam-

ma nämnare – trots att möjligheten att begära en omröstning är för handen; (3) oviljan att agera på ett sätt som uppenbart strider mot ett medlemslands intresse kan vidare spåras i väl förankrade och noggrant beredda förslag, som kan accepteras även av de som riskerar att hamna på den förlorande sidan om en majoritetsomröstning skulle äga rum. Att genom reformer utsträcka den formella möjligheten att fatta beslut genom majoritetsomröstningar antas minska risken för blockeringar eller kraftigt urvattnade beslut där en minsta gemensam nämnare präglar beslutens innehåll. I teorin ger det ökade antalet möjliga vinnande koalitioner som följer av att man tar steget från enhällighet till kvalificerad majoritet ökade möjligheter att komma till beslut oftare och snabbare. I praktiken kommer emellertid den vetokultur som vuxit fram under årtionden och så starkt präglat samarbetet inom unionen att motverka dessa förväntade positiva effekter.

För det *andra* bör vi uppmärksamma att hastigheten i rådets beslutsfattande, den tid det tar att fatta beslut om förordningar eller direktiv från det att ett förslag har lagts, inte uteslutande avgörs av rådets agerande. Enhetsakten liksom Maastricht- och Amsterdamfördragen har, vid sidan om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut, medfört institutionella reformer som också påverkar unionens interna effektivitet i lagstiftningsärenden. Införandet av först samarbetsproceduren och senare medbeslutandeproceduren har inneburit att parlamentet givits en allt större roll i beslutsprocessen.

Tidiga analyser av hur dessa reformer påverkade hastigheten i rådets beslutsfattande kom till slutsatsen att de inte hade inneburit några större fördröjningar. Detta har emellertid på ett övertygande sätt tillbakavisats av senare, mer genomgripande undersökningar av den interna effektiviteten i rådets beslutsfattande. Det visar sig istället att det finns ett högt pris att betala för den större roll som givits parlamentet i lagstiftningsärenden: samarbets- och medbeslutandeproceduren har fört med sig avsevärda förseningar och därmed haft en negativ inverkan på den interna effektiviteten.

Under regeringskonferensen hävdade flera aktörer, däribland kommissionen, uppfattningen att man bör stärka kopplingen mellan majoritetsomröstningar och medbeslutandeproceduren så att dessa alltid följs åt i konkreta sakfrågor. Man eftersträvar att stärka beslutens demokratiska förankring genom att parlamentet ges större möjligheter att påverka beslutsprocessen. Om man som kommissionen ser medbeslutandeproceduren och majoritetsomröstningar intimt knutna till varandra så måste varje förändring som innebär en utökad tillämpning av de senare åtföljas av reformer som samtidigt utsträcker den förra. Möjligen finns det goda skäl för den starka sammankopplingen

mellan dessa två mekanismer, men vad den interna effektiviteten beträffar så riskerar eventuella positiva effekter av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut att ätas upp av de fördröjningar som följer av medbeslutandeproceduren. Kommissionen förefaller medveten om denna risk och konstaterar kortfattat att parlamentet måste förändra sitt interna beslutsfattande så att man snabbare kan fatta beslut i lagstiftningsfrågor. Detta låter sig förstås sägas, men kommissionen ger ingen vägledning om hur en sådan förändring ska åstadkommas i praktiken.

För det *tredje* måste vi fråga oss när ett beslut i lagstiftningsfrågor i själva verket är att betrakta som slutgiltigt. När slutar beslutsfasen och var börjar implementeringsfasen i den politiska processen? Ovan definierade vi intern effektivitet som förmågan att komma till beslut och extern effektivitet som kapaciteten att omvandla ett beslut till praktisk handling. Reformen som är avsedda att stärka den interna effektiviteten tar därmed sikte på åtgärder som undviker blockeringar och ökar hastigheten i beslutsförandet. Allt detta förefaller tämligen okomplicerat i teorin, men när vi närmar oss unionens beslutsprocess i praktiken så stöter våra distinktioner snart på problem.

Det är rådet som (tillsammans med parlamentet) har makten att fatta slutgiltiga beslut i lagstiftningsfrågor. Med slutgiltiga beslut menar vi då att rådet fattar beslut om innehållet i ett direktiv eller en förordning. Problemet är bara att innehållet i enskilda direktiv ofta måste preciseras ytterligare innan åtgärder kan vidtas för att omvandla ord till handling. Rådets direktiv har ofta formen av ramlagstiftning som anger principer, generella målsättningar och allmänna riktlinjer, men som inte innehåller några detaljer i sak. Detta innebär att själva genomförandet av sådan lagstiftning inte kan ske förrän implementeringsförordningar där ramlagens innehåll preciseras har kommit till stånd. Sådana implementeringsförordningar, och därmed lagstiftningsens slutgiltiga innehåll, utfärdas av särskilda kommittéer. Dessa genomförandekommittéer, som med en samlande term ofta benämns för kommittologin, utgör ett relativt osynligt maktforum inom unionen och arbetar i ett slags gråzon mellan beslutandefasen och genomförandefasen i unionens beslutsprocess.

Eftersom innehållet i ett direktiv ofta behöver preciseras närmare genom en implementeringsförordning innan politikens innehåll kan omsättas i praktisk handling, så måste vi beakta detta fenomen när vi diskuterar den interna effektiviteten. En utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan visserligen komma att förkorta den tid som det tar att komma till beslut i rådet, men den interna effektiviteten är också beroende av arbetet med att precisera det konkreta innehållet i ramlagstiftningen. I takt med att ramdirektiv blir allt

vanligare så kommer arbetet med att utforma implementeringsförfordningar att få allt större betydelse för unionens interna effektivitet. Samtidigt blir de formella beslutsreglerna i rådet mindre avgörande för hur lång tid det tar att fatta ett beslut som sedan kan omsättas i praktisk handling.

De faktorer som diskuterats ovan – närvaron av en vetokultur, parlamentets ökade inflytande över lagstiftningsprocessen och den ökade tillämpningen av ramlagstiftning – bidrar till att begränsa betydelsen av en utsträckning av majoritetsprincipen när det gäller att stärka unionens interna effektivitet. Låt oss nu övergå till att diskutera det andra sättet på vilket en utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan misslyckas, nämligen genom att ha en negativ inverkan på unionens *externa* effektivitet.

När det gäller själva genomförandet av unionens lagstiftning, så är detta nästan uteslutande en fråga för de enskilda medlemsländerna. Kommissionen agerar här som övervakare, men är i praktiken starkt beroende av medlemsländernas goda vilja och förmåga när det gäller att omsätta ord i handling. EU har därför endast begränsade möjligheter att påverka den externa effektiviteten, som därigenom blir avhängig i vilken utsträckning enskilda medlemsländer är beredda att faktiskt tillämpa lagstiftningen och inte söker undandra sig genomförandet av unionens beslut.

Det är sedan länge känt att EU har problem med den externa effektiviteten genom att en del medlemsländer är dåliga på att implementera lagstiftningen på hemmaplan och se till att den faktiskt efterlevs. Problemen med brister i implementeringen blev under 1990-talet allt mer påtagliga som en följd av de krav och kostnader som genomförandet av den inre marknaden förde med sig för enskilda medlemsländer. Även om det finns stora skillnader mellan unionens medlemmar så visar tillgängliga data att problemet med bristande implementering har förvärrats under senare år. Detta kan delvis tillskrivas bristande förmåga; att hantera all den lagstiftning som i en strid ström kommer från Bryssel ställer höga krav på medlemsländernas förvaltningsapparater. Men det finns också incitament för enskilda medlemsländer att medvetet undlåta att implementera unionens lagstiftning på hemmaplan. Att genomföra lagstiftning kan vara resurskrävande och dessutom få negativa konsekvenser för t.ex. inhemsk industri som måste anpassa sig till strängare krav på miljöområdet.

Oavsett om oförmåga eller ovilja är huvudskälet till brister i genomförandefasen, så är det uppenbart att den externa effektiviteten i unionens beslutsprocess i stor utsträckning är beroende av medlemsländernas goda vilja. Den goda viljan kan emellertid förväntas avta i den utsträckning medlemsländer

hamnar på den förlorande sidan av majoritetsomröstningar. Särskilt om vi får en situation där vissa länder uppfattar sig som mer eller mindre permanenta förlorare, så ökar risken påtagligt att implementeringen i dessa länder blir nedprioriterad och kraftigt fördröjd eller helt satt på undantag. De vinster i intern effektivitet som eventuellt följer av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut kommer i så fall att köpas till priset av förluster i extern effektivitet. En utsträckning av majoritetsprincipen till nya sakområden tydliggör därmed en motsättning mellan intern och extern effektivitet som kan komma att undergräva unionens samlade handlingskraft.

## Majoritetsbeslut och legitimitet

Låt oss nu granska legitimitetshypotesen lite närmare för att avgöra bärkraften i dess argumentation. Kärnpunkten här är risken att fler majoritetsomröstningar kommer att ha en negativ inverkan på legitimiteten för unionens beslut och det stöd som EU som helhet åtnjuter bland dess medborgare. Legitimitetshypotesens förespråkare menar att det är överenskommelser mellan medlemsländernas regeringar i rådet som är den viktigaste källan till legitimitet för unionens beslut. Enligt detta synsätt har inte medborgare i länder vars regeringar blir nedröstade i rådet någon anledning att acceptera unionens beslut som legitima. På lång sikt kan detta även komma att undergräva stödet för EU som politiskt system, framförallt i de länder som regelbundet kan komma att hamna på den förlorande sidan i majoritetsomröstningar.

Min huvudsakliga invändning mot denna hypotes är att forskare och debattörer som omfattar denna position aldrig tydliggör de premisser som deras argument bygger på. Det blir aldrig preciserat, och än mindre empiriskt prövat, på vilka grunder medborgarna accepterar unionens beslut och stödjer EU som projekt. Unionens folkliga stöd kan antingen baseras på proceduriella eller substantiella grunder. Enligt min mening så är både beslutens innehåll och det sätt på vilket de kom till av betydelse för om unionens medborgare kommer att acceptera dem. Min poäng i detta sammanhang är emellertid att oavsett om beslutens legitimitet primärt vilar på proceduriell eller substantiell grund så ger detta ett högst begränsat stöd för legitimitetshypotesen.

Låt oss först anta att besluten vilar på *substantiell* grund, dvs. att det är innehållet i besluten som är avgörande för om unionens medborgare är beredda att acceptera dem eller ej. Varför skulle då medborgare i länder vars regeringar blivit nedröstade i rådet vara så snara att undandra sitt stöd för unionens

beslut? Svaret är att den individuella medborgaren efterfrågar och kräver preferenstillfredsställelse av det politiska systemet; man vill helt enkelt få sina personliga behov och önskemål tillgodosedda. Om politiken inte kan leverera det man vill ha så är man inte heller beredd att acceptera besluten och långsiktigt stödja systemet, såvida det inte finns en känsla av solidaritet som gör att man är beredd att göra vissa eftergifter för sina medmänniskor. I avsaknad av en gemensam identitet på europeisk nivå kan vi inte förvänta oss att unionens medborgare är beredda till några större uppoffringar för sina nästa. Därför kommer inte medborgare i medlemsländer som förlorar omröstningar i rådet att acceptera majoritetsbeslut.

Man skulle i detta sammanhang kunna ifrågasätta vad för slags gemensam identitet människor emellan som är nödvändig för att majoritetsbeslut ska kunna accepteras och huruvida en sådan identitet har förutsättningar att växa fram på europeisk nivå, men en sådan diskussion skulle för oss för långt från vårt huvudspår. Det är inte heller nödvändigt att ifrågasätta identitetsantagandet ovan eftersom argumentationen i sin helhet vilar på ett par mycket tveksamma antaganden. För att driva hem att beslutens legitimitet sjunker som en följd av låg preferenstillfredsställelse på individnivå i medlemsländer vars regeringar förlorar majoritetsomröstningar så måste man anta: (1) lyhörda regeringar som i rådet endast agerar som folkets ombud; och (2) förekomsten av homogena nationella preferenser.

Regeringarna i rådet agerar rimligen för vad de anser vara nationens intresse, men de kan knappast betraktas som lyhörda och lydiga ombud för folkviljan i respektive medlemsland. Regeringarna i rådet kan hållas ansvariga av parlament på hemmaplan, men i praktiken vet vi att de nationella parlamenten och därmed indirekt medborgarna haft betydande svårigheter att kontrollera och än mindre instruera regeringarna i rådet. Det *första* antagandet ovan förefaller därmed stå i skarp kontrast till hur det faktiskt förhåller sig inom unionen. Hela logiken i EU-samarbetet kan för övrigt sägas stå i motsättning till idén om regeringar som lydiga representanter för fixerade nationella ståndpunkter. Eftersom beslutsfattandet inom unionen bygger på förhandlingar så skulle det inte fungera om medlemsländernas regeringar i allt för hög utsträckning låses fast i fördefinierade förhandlingspositioner. Framgångsrika förhandlingar kräver handlingsutrymme och flexibilitet.

Det *andra* antagandet är också öppet för invändningar. Visserligen förekommer det politiska sakfrågor där medborgarna i ett land är enade, men vanligare är ändå att väljarkåren är splittrad i sina uppfattningar. Även om regeringar i ministerrådet skulle agera som lydiga representanter och språkrör

för respektive väljarkår så skulle de i bästa fall kunna sägas representera preferenserna hos en majoritet av befolkningen på valdagen. Det finns inte någon som helst anledning att tro att samtliga medborgares preferenser i ett enskilt medlemsland skulle lämnas otillfredsställda bara för att landets regering befunnit sig på den förlorande sidan i en majoritetsomröstning. Det är i högsta grad en empirisk fråga i vilken utsträckning väljarkårens preferenser skulle vara tillfredsställda i en sådan situation. Man bör också betänka att alternativet kan vara ett kraftigt urvattnat beslut grundat på en minsta gemensamma nämnare. Det är knappast självklart att ett sådant beslut skulle skänka större genomsnittlig preferenstillfredsställelse till det nedröstade medlemslandets medborgare.

Låt oss då istället anta att beslutens legitimitet vilar på *proceduriell* grund. Det är med detta synsätt inte i första hand beslutens innehåll utan det sätt på vilket de kom till som är av avgörande betydelse. En lång rad faktorer knutna till själva beslutsproceduren kan i detta perspektiv vara av intresse, men två saker är av avgörande betydelse: För det *första* att alla medborgare som berörs av besluten ges möjlighet att delta i processen. Därmed får de chansen att göra sina röster hörda och få sina preferenser beaktade innan det är dags att fatta det slutgiltiga beslutet. För det *andra* att medborgarna i efterskott har möjlighet att utkräva ansvar för den förda politiken genom att avsätta de styrande och därmed få till stånd en förändring av politikens inriktning. Förutsatt att medborgarna upplever att det har haft rimliga möjligheter att påverka beslutens utformning och utkräva ansvar av de styrande, så kan de förväntas acceptera besluten även om innehållet inte alltid överensstämmer med de egna preferenserna.

Om det är en sådan proceduriell grund som legitimitetshypotesen ytterst vilar på, så måste man fråga sig varför medborgarnas stöd för unionens beslut skulle sjunka om man byter formell beslutsregel i rådet. Det är svårt att se att en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet skulle få någon avgörande inverkan på medborgarnas möjligheter att delta i beslutsprocessen och påverka de beslut som fattas i rådet. Det är snarare så att unionens medborgare har mycket begränsade möjligheter att påverka rådets beslut – oavsett om dessa fattas genom enhällighet eller med kvalificerad majoritet. Det indirekta deltagande som erbjuds medborgarna via allmänna val, nationella parlament och regeringsföreträdare i rådet erbjuder under alla omständigheter mycket begränsade möjligheter att påverka beslutens utformning. Det finns inte heller någon möjlighet att utkräva ett samlat ansvar av rådet för den förda politiken. Ansvarsutkrävande är en bristvara inom unionen. Vid sidan av parlamentets



ledamöter så finns det inte några styrande att avsätta på europeisk nivå för att få till stånd en förändring av den förda politiken. Detta problem är emellertid oberoende av vilken beslutsregel som rådet använder sig av och möjligheterna till ansvarsutkrävande påverkas inte på något avgörande sätt av en utökad tillämpning av majoritetsprincipen.

Min poäng här är att förespråkarna för legitimitetshypotesen tenderar att betrakta legitimitetsfrågan som ett "horisontellt" problem som härstammar antingen från relationer på elitnivå där besluten fattas eller från förhållanden på medborgarnivå där besluten tas emot. Så länge beslut på elitnivå fattas med enhällighet och alla beslutsfattare är överens så antas allt vara frid och fröjd. Majoritetsbeslut utgör inte heller något problem förutsatt att det finns en gemensam identitet som binder människor samman och förmår dem att acceptera vissa eftergifter för sina medmänniskor. Legitimitetsproblemen börjar i det ögonblick man inte kan komma överens på elitnivå samtidigt som det saknas ett sammanfogande kitt av samhörighet på medborgarnivå. Jag menar att legitimitetsfrågan istället bör betraktas ur ett "vertikalt" perspektiv. Kopplingen mellan de två nivåerna och förhållandet mellan eliter och medborgare snarare än dessa gruppers inbördes relationer blir i detta perspektiv avgörande. Det är inte den formella beslutsregeln i rådet och inte graden av samhörighet på medborgarnivå, utan snarare relationen mellan unionens medborgare och dess beslutsfattare som bör stå i fokus när vi diskuterar legitimitetsfrågan på europeisk nivå. Om unionens medborgare känner sig utestängda från maktens korridorer, berövade rätten att delta i politikens utformning och i avsaknad av möjligheter att utkräva ansvar så hjälper det inte att regeringsföreträdare i rådet är överens. Unionen kan därför komma att stå inför en legitimitetskris alldeles oberoende av om besluten i framtiden kräver enhällighet eller kan fattas med kvalificerad majoritet.

Sammanfattningsvis har en närmare granskning av effektivitets- och legitimitetshypotesernas bärkraft visat att det finns allvarliga invändningar att rikta mot den argumentation som förs fram från båda sidor. Min slutsats är att såväl de positiva som de negativa konsekvenserna av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut tenderar att kraftigt överdrivas i den pågående debatten om unionens framtida organisering. En utsträckning av majoritetsprincipen till fler sakområden är med all säkerhet inte vägen mot en undergång. EU har problem med ett sviktande folkligt stöd och kan mycket väl komma att stå inför en framtida legitimitetskris, men de formella beslutsreglerna i rådet kommer knappast att vara avgörande för hur väl man långsiktigt förmår hantera frågan om unionens folkliga förankring.

Å andra sidan kommer inte fler majoritetsomröstningar att utgöra någon automatisk frälsning från hotet om handlingsförklamation. Den grundläggande problematiken kvarstår: Hur ska en framtida, utvidgad union lyckas upprätthålla en effektiv beslutsprocess? Om en utökad tillämpning av majoritetsbeslut inte erbjuder vägen till frälsning så måste vi fundera över vilka alternativ som står till buds.

## Alternativ till en utökad tillämpning av majoritetsbeslut

Att genomföra institutionella reformer; att ändra själva spelreglerna för den politiska beslutsprocessen är ofta en fråga om att noggrant väga fördelar mot nackdelar. För att kunna fatta ett rationellt beslut är det viktigt att, så långt det är möjligt, känna till de konsekvenser som följer av en viss reform. När det gäller frågan om en utsträckning av majoritetsprincipen så förefaller det som om både de positiva och de negativa konsekvenserna har överdrivits. Det är därför dags att på allvar diskutera vilka alternativa möjligheter som står till buds för att hantera unionens effektivitetsproblem. Hur ska vi kunna förhindra att en framtida union står oförmögen att hantera de sakfrågor som återfinns på dess dagordning? Tre alternativa reformvägar står öppna: (1) att i ökad utsträckning tillämpa subsidiaritetsprincipen; (2) att delegera fler frågor till politiskt oberoende beslutsorgan; (3) att stärka möjligheterna till flexibel integration.

Ett första alternativ vore alltså att ta subsidiaritetsprincipen på större allvar och på europeisk nivå endast söka hantera de frågor som medlemsländerna inte kan lösa på egen hand. Detta skulle lätta unionens arbetsbörda och ge den möjlighet att fokusera på de frågor som den verkligen har potential för att hantera på ett effektivt sätt. Problemet med subsidiaritetsprincipen är att dess innebörd kan tolkas på två olika sätt. Den grundbetydelse som subsidiaritetsprincipen tillskrevs när den introducerades i Maastrichtfördraget var att en politisk fråga skulle hanteras på EU-nivå om den inte på ett effektivt sätt kunde hanteras på nationalstatsnivå. Problemet med denna skrivning är att principen kan åberopas både för ökad integration och för stärkt nationell suveränitet.

Subsidiaritetsprincipen är därmed en högst tänjbar princip och om den ska kunna fungera som ett instrument för att motverka en allmän tendens att ständigt lyfta allt fler frågor till europeisk nivå, så är det nödvändigt att precisera kriterier som talar om när en fråga ska hanteras enskilt av varje medlems-

land och när en fråga ska bli en angelägenhet för unionen. Om inte kompetensfördelningen mellan medlemsländerna och unionen läggs fast så finns det en uppenbar risk att ytterligare sakområden undan för undan anförtros EU. En sådan trend har under senare år varit tydlig, inte minst som ett resultat av EG-domstolens aktivism. Genom prejudicerande domar har man slagit fast hur fördragen bör tolkas och vilket handlingsutrymme fördragen ger enskilda medlemsländer på olika politikområden. I praktiken har därmed unionens kompetensområden flyttats fram längre än vad medlemsländerna tänkt sig då man antagit nya fördrag. En sådan utveckling hotar att leda till en överbelastning av unionens beslutsorgan som i sig inverkar negativ på möjligheten att effektivt hantera de frågor som står på dagordningen. Att upprätta en kompetenscatalog som tydligt stadgar vad som fortsatt är medlemsländernas ansvar och vilka frågor EU har att hantera skulle vara ett sätt att lätta på unionens arbetsbörda och därmed stärka den interna effektiviteten. Även den externa effektiviteten skulle kunna förbättras om man arbetade för att ta subsidiaritetsprincipen på större allvar. Om ansvarsfördelningen mellan unionen och dess medlemsländer avgörs på ett sätt så att kontroversiella frågor där stora åsiktsskillnader föreligger hänskjuts till nationalstatsnivå, så minskar risken att förlorarna i majoritetsomröstningar kommer att försvåra själva genomförandet av rådets lagstiftning.

Problemet med denna strategi är att det ju kan finnas tungt vägande skäl för att överföra kompetenser till den europeiska nivån – även inom områden där medlemsländerna har avgörande och djupgående åsiktsskillnader. Huvudargumentet för att överhuvudtaget söka samgående och fördjupa integrationen är att många viktiga sakfrågor kräver samarbete för att en effektiv lösning ska kunna nås. I en internationaliserad värld har enskilda nationalstater helt enkelt svårt att på egen hand lösa en lång rad problem inom centrala politikområden. Att återföra till nationalstatsnivån sådana frågor som enskilda länder inte längre förmår hantera på egen hand skulle vara ett högt pris att betala för att stärka unionens effektivitet. Strategin med att stärka subsidiaritetsprincipen måste därför användas med stor försiktighet så att medlemsländerna inte bakbinder sina egna möjligheter att hantera för medborgarna viktiga sakfrågor.

Det andra möjliga alternativet går också ut på att begränsa rådets dagordning, men denna gång genom att delegera makt till opolitiska beslutandeorgan, som t.ex. den Europeiska centralbanken. Giandomenico Majone hör till dem som kraftfullt argumenterar för att unionen bör vara organiserad så att beslut i stor utsträckning fattas av experter och oberoende tjänstemän sna-

rare än politiker. Majone grundar sitt argument till stöd för delegering på övertygelsen att experter och tjänstemän är bättre lämpade som beslutsfattare än politiker, som alltid måste ge akt på kortsiktiga opinionskantringar och försäkra sig om att bli omvalda. Vi behöver emellertid inte dela Majones normativa utgångspunkter för att förespråka en ökad delegering av makt till opolitiska beslutandeorgan. Vår argumentation kan istället ta fasta på behovet att avlasta rådet som därmed skulle kunna ägna mer tid åt de återstående frågorna på sin dagordning.

Problemet är bara det att oavsett hur vi motiverar behovet av en ökad delegering till oberoende institutioner så kvarstår frågan hur beslut fattade av t.ex. den Europeiska centralbanken ska legitimeras. Unionens medborgare upplever redan idag att merparten beslut inom EU fattas utan att de ges möjlighet att påverka dess innehåll. Det finns uppenbara brister både vad gäller medborgarnas rätt till delaktighet under själva beslutsprocessen såväl som deras möjligheter att i efterhand utkräva ansvar av beslutsfattare. Att i denna situation få stöd för reformer som förespråkar att ytterligare makt ska tilldelas institutioner som per definition står fria från politisk kontroll och direkt medborgerligt inflytande är naturligtvis utomordentligt svårt.

Det tredje alternativet tar fasta på utökade möjligheter till flexibel integration inom ramen för det europeiska samarbetet. Själva innebörden av flexibel integration behandlas ju utförligt i andra bidrag till denna bok varför jag inte kommer att ägna själva begreppsfrågan något större utrymme här. Det är inte heller nödvändigt att vi här fördjupar oss i skillnaden mellan variabel geometri och Europa i flera hastigheter som varianter på grundtemat flexibel integration. De möjliga effektivitetsvinsterna är uppenbara oavsett vilken variant av flexibel integration vi åberopar; huvudpoängen är att länder som motsätter sig handling inom ett visst sakområde skiljs ut från övriga som önskar gå vidare och fördjupa samarbetet. Vad gäller den interna effektiviteten så är det självklart lättare att komma till beslut i en grupp med färre aktörer som dessutom har mer likartade preferenser. Men vi kan också förvänta oss en positiv effekt på den externa effektiviteten eftersom vi minimerar problemet med medlemsländer som tvingas genomföra en politik som de egentligen motsätter sig. Istället för att bli nedröstad i rådet så kan man välja att ställa sig utanför samarbetet inom ett visst område.

Även flexibel integration som alternativ handlingsstrategi till en utökad tillämpning av majoritetsbeslut är förknippad med vissa problem. För det första kan flexibel integration uppfattas som att man i det närmaste institutionaliserar möjligheten till "free-riding", dvs. att vissa aktörer åker snålskjuts

på övrigas bekostnad. Kollektivt beslutsfattande för vanligen med sig kostnader såväl som förmåner. Fripassagerarproblemet uppkommer när det är möjligt att skörda frukterna av ett samarbete utan att samtidigt betala priset för dess tillkomst. Ett klassiskt exempel är offentligt välfärd och infrastruktur som kan nyttjas av alla medborgare oavsett om man via skattsedeln bidragit till dess finansiering. Om flexibel integration tillåts på områden där enskilda medlemsländer kan dra nytta av ett samarbete utan att bidra till kostnaderna, så kommer det att framstå som ett attraktivt alternativ att ställa sig utanför. Att t.ex. ställa sig utanför ett samarbete som innebär strängare miljökrav skulle innebära att man stärker den inhemska industrins konkurrenskraft samtidigt som man får del av fördelarna med generellt minskade utsläpp och en bättre miljö. För varje nytt medlemsland som i en sådan situation väljer att ställa sig utanför så ökar kostnaderna för de kvarvarande, vilket på sikt riskerar att omöjliggöra samarbete inom det aktuella området. I de förhandlingar som ledde fram till Amsterdamfördraget uttryckte också vissa medlemsländer en oro för att flexibel integration skulle komma att undergräva den inre marknadens stabilitet.

För det andra så ger inte flexibel integration någon garanti för stärkt effektivitet eftersom de förväntade positiva konsekvenserna i stor utsträckning bygger på att motsträviga medlemsländer väljer att ställa sig utanför samarbetet på områden där denna möjlighet ges. Om dessa länder snarare väljer att stanna kvar och driva sina positioner så hamnar vi i det tidsödande förhandlingsspel som man söker undvika inom unionen. I en sådan situation finns bara två möjliga utvägar: antingen börjar man att aktivt utestänga medlemsländer från att delta i samarbetet på vissa områden, vilket hotar att permanent dela unionen i olika läger eller så tillgriper man majoritetsbeslut för att bryta dödlägen i förhandlingarna. Den förra utvägen är ytterst känslig och skulle på sikt kunna komma att hota sammanhållningen inom unionen medan den andra utvägen för oss tillbaka till utgångspunkten, dvs. en utökad tillämpning av majoritetsbeslut.

## Varken frälsning eller undergång

Jag har i detta kapitel haft för avsikt att problematisera den bild av en utökad tillämpning av majoritetsbeslut som vanligen tecknas i diskussionen om unionens framtida organisering. Något tillspetsat så ses en sådan utveckling antingen som vägen till frälsning eller undergång. Min slutsats är att både de

positiva och de negativa konsekvenserna av en utsträckning av majoritetsprincipen har överdrivits. EU står visserligen inför legitimitetsproblem, men den formella beslutsregeln i rådet är knappast avgörande för om unionen på lång sikt ska kunna bibehålla och helst stärka sin folkliga förankring. Långt viktigare är att medborgarna upplever att de faktiskt har möjligheter att delta i utformandet av politiska beslut på europeisk nivå.

Den största risken med en utökad tillämpning av majoritetsbeslut är snarare att man fäster allt för stor tilltro till denna reform som ett sätt att slå vakt om unionens framtida handlingskraft. Man riskerar därmed att underskatta svårigheterna med att lösa unionens framtida effektivitetsproblem. Detta problem måste angripas från flera håll samtidigt och här finns åtminstone tre alternativa möjligheter: att ta subsidiaritetsprincipen på större allvar, att i större utsträckning delegera beslutandemakt till politiskt oberoende institutioner och att öka inslaget av flexibel integration. Dessa alternativ är inte på något sätt varandra uteslutande utan kan istället uppfattas som tre kompletterande försvarslinjer som tillsammans med en utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan hjälpa till att slå vakt om unionens framtida handlingskraft.

## Källor och litteratur

Breda framställningar av unionens effektivitets- och legitimitetsproblem återfinns i Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe – Legitimising Politics in a Non-State Polity* (New York: Berghahn Books, 1998) och Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999.) I den senare levereras också argument för varför unionen inte bör förlita sig på majoritetsomröstningar som beslutsmetod. Denna position försvaras också kraftfullt i Giandomenico Majone, *Regulating Europe* (London: Routledge, 1996). I kommissionens rapport *Institutionella reformer – en förutsättning för utvidgningen*, Kom (2000) 34 utvecklas argumenten till förmån för en utökad tillämpning av majoritetsbeslut. Den teoretiska kopplingen mellan majoritetsbeslut och intern effektivitet utvecklas i Torsten Peters, "Decision-making after the EU Intergovernmental Conference", *European Law Journal*, 3, 1996, 251–266.

Den mest omfattande empiriska undersökningen av beslutsfattandet i ministerrådet återfinns i Jonathan Golub, "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community", *International Organization*,

Christer Karlsson

4, 1999, 733–764. Se också Fiona Hayes-Renshaw och Helen Wallace, *The Council of Ministers* (London: Macmillan Press Ltd. 1997).

Problemet med att få medlemsländerna att implementera unionens lagstiftning behandlas utförligt i Jonas Tallberg, *Making States Comply* (Lund: Lund Political Studies, 1999).

Kommittéers roll i unionens beslutsprocess behandlas i Guenther F. Schaefer "Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework", i Robin H. Pedler & Guenther F. Schaefer, eds. *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process* (Maastricht: European Institute of Public Administration, 1996) och Ellen Vos, "The Rise of Committees", *European Law Journal*, 1997, 5, 210–229. Genomförandekommittéernas funktion och betydelse problematiseras i Rhys Dogan, "Comitology: Little Procedures with Big Implications", *West European Politics*, 1997, 3, 31–60.

# Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU

av Bengt Assarsson

En avgörande fråga för EU:s framtida samarbete är om medlemsländerna kan enas om att slopa kravet på enhällighet i den beslutande församlingen (dvs. inskränkning av den nationella vetorätten i rådet), samt i vilken omfattning och på vilka områden detta ska ske. Att direkt analysera de *ekonomiska* konsekvenserna av reformer av beslutsprocessen inom EU låter sig knappast göras med mindre än att man gör vissa antaganden om vad en utvidgning av majoritetsröstningen innebär. Man bör då specificera vilka politikområden som berörs. Det förefaller då rimligt att anta att en ökad tillämpning av majoritetsbeslut kommer att innebära en ökad samordning av politiken inom de områden som berörs på bekostnad av nationellt utformade beslut. Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna kan dessa förväntas bli tämligen begränsade på ett antal av de politikområden som nu är aktuella för ett ökat inslag av majoritetsröstning (t.ex. flykting- och asylpolitiken), medan de kan bli betydande på andra områden (t.ex. skattepolitiken). Vi kommer därför att i detta kapitel genomföra en analys av konsekvenserna på det stabiliseringspolitiska området, där ett ökat inslag av majoritetsröstning kan förväntas få betydande ekonomiska konsekvenser (t.ex. skattepolitik, arbetsmarknadspolitik och offentlig budgetpolitik). Ansträngningarna inriktas på att analysera vilka konsekvenser varierande grad av samordning av politiken på ovanstående områden får för Sverige i termer av konjunktur stabilitet och inflation.

En ökande grad av samordning leder till att länderna blir mera lika varandra i många avseenden. På skattepolitikens område kan det innebära att priser och löner efter skatt tenderar att jämnas ut eller att förmåner på arbetsmarknaden i olika EU-länder utjämnas. Sådan *konvergens* behöver inte vara resultatet av explicit lagstiftning och beslut om samordning av skattepolitiken



utan kan t.ex. vara en följd av den inre marknadens generella regler som skapar incitament och handel som förr eller senare tvingar fram skatteförändringar i de olika länderna. Ökad användning av majoritetsbeslut kan ses som en katalysator i en process som leder till ökad samordning.

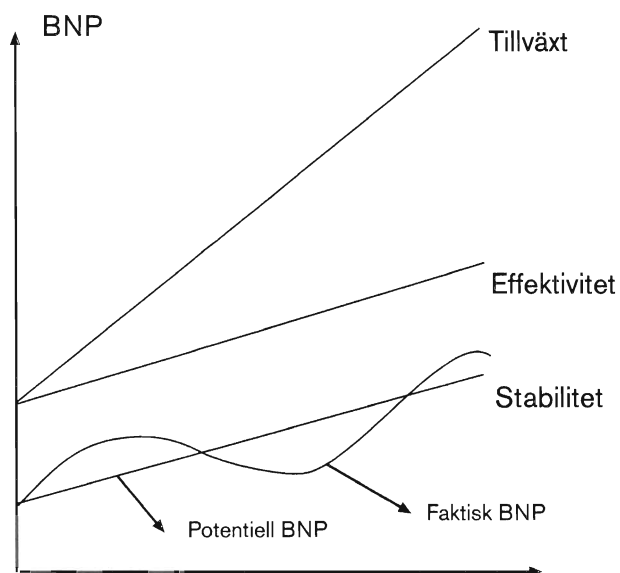
I denna uppsats ska jag analysera de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av en ökad samordning på några viktiga områden. Analysen görs i en stor simuleringsmodell som täcker hela världsekonomin. Det är en ekonometrisk modell som är baserad på statistiska samband beräknade på historiska tids-seriesdata. En allmän slutsats är att de negativa stabiliseringspolitiska konsekvenserna av ökad samordning förmodligen överdrivits i tidigare studier. Med en realistisk beskrivning av de stabiliseringspolitiska alternativen under olika grad av samordning blir de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av ökad samordning förhållandevis små och inte nödvändigtvis negativa.

Kapitlet är upplagt på följande sätt. I nästa avsnitt ges en motivering till att just det stabiliseringspolitiska området studeras. Därefter diskuteras hur en ökad tillämpning av majoritetsbeslut leder till olika typer av samordning inom stabiliseringspolitiken. Innan samordningens stabiliseringspolitiska effekter undersöks i simuleringsmodellen görs en genomgång av ett antal alternativa scenarier som karakteriseras av olika grad av samordning. Den makroekonomiska modellens egenskaper beskrivs sedan, varefter jag redogör för simuleringsresultaten.

## Vilka ekonomiska effekter?

Som nämndes är det de stabiliseringspolitiska konsekvenserna som står i fokus i detta kapitel. Detta fokus innebär en avgränsning, eftersom vi inte behandlar effekter på tillväxt eller effektivitet. Den ekonomiska analysen kan ses i olika tidsperspektiv.

Figur 1, som visar utvecklingen av BNP över tiden är avsedd att illustrera sambandet mellan tidsperspektivet och tillväxt, effektivitet respektive stabilitet. I den nedersta delen av figuren beskrivs utvecklingen av faktisk och potentiell BNP. Skillnaden mellan dem brukar benämnas produktionsgapet och det är det man försöker utjämna i stabiliseringspolitiken. Det bästa man kan åstadkomma är att hamna så nära potentiell BNP som möjligt. En annan ekonomisk effekt åstadkoms genom en höjning av effektiviteten. Det beskrivs i figuren som en (permanent) ökning av potentiell BNP och en parallellförskjutning av BNP-linjen. En sådan ökning av effektiviteten skulle på lite



Figur 1. BNP-utvecklingen i olika tidsperspektiv.

längre sikt kunna åstadkommas av genomförandet av den inre marknaden i Europa, som bl.a. leder till ökad konkurrens och handel. Slutligen har vi tillväxtperspektivet som innebär att lutningen på BNP-linjen ökar och innebär att tillväxttakten i BNP ökar. Det senare sker i ett ännu längre tidsperspektiv och beror på förändringar i befolkningstillväxten, ökad kapitalintensitet eller, framför allt, tekniska framsteg.

När det gäller den europeiska integrationen har man framför allt hävdats att den leder till ökad effektivitet genom skapandet av den inre marknaden. Den svenska EMU-utredningen ansåg att den monetära unionen skulle bidra till ökad effektivitet genom minskade transaktionskostnader men att det var mer tveksamt vilka effekterna skulle bli för stabiliseringspolitiken. Det finns därför skäl att studera det perspektivet närmare och det är kanske också den infallsvinkel som bäst lämpar sig för simuleringsanalys.

## Majoritetsbeslut och samordning av stabiliseringspolitiken

En ökad tillämpning av majoritetsbeslut på fler områden antas öka graden av integration i Europa. Det innebär att fler beslut kommer att samordnas och fattas på europeisk nivå och mindre utrymme lämnas åt beslut på nationell nivå. Detta kan komma att ske på olika sätt och de ekonomiska effekterna av samordningen beror naturligtvis på vilka områden som kommer att omfattas av den utökade tillämpningen av majoritetsbeslut på europeisk nivå. Jag ska här identifiera några speciellt viktiga områden inom stabiliseringspolitiken.

Stabiliseringspolitiken indelas i penning- respektive finanspolitik. På *penningpolitikens* område är EMU det uppenbara exemplet på en långtgående samordning på europeisk nivå. EMU innebär att de deltagande länderna avsäger sig en nationell penningpolitik och i stället får utöva sitt inflytande på europeisk nivå. Där blir penningpolitiken helt samordnad och en valuta kommer att gälla för alla länder i unionen. Med fullständig rörlighet för kapital inom unionen kommer man också att genom arbitrage eliminera ränteskillnader mellan medlemsländerna. För de EU-länder som stannar utanför unionen kommer dock räntor och valutor att variera och man kommer att kunna föra en nationellt självständig penningpolitik. Här kan man dock notera, att för ett land som Danmark är denna självständighet begränsad, eftersom man valt att ha en fast växelkurs mot euron. Därmed kan räntan avvika från EMU-ländernas räntenivå, speciellt om danskarna inte lyckas upprätthålla ett förtroende för den fasta växelkursen. För att utreda de ekonomiska samordningseffekterna av EMU på enskilda länder, och speciellt för Sverige i det här fallet, måste man också klargöra vilka alternativen är. Det innebär att man bör klargöra, helst i detalj, hur penningpolitiken kan komma att bedrivas om Sverige står utanför EMU. Enligt min mening gjordes detta alltför lättvindigt (om det alls gjordes) i den svenska EMU-utredningen. Detta är en grannlaga uppgift eftersom alternativen i förstone kan tyckas vara många, men jag skall diskutera detta i nästa avsnitt.

Om EMU är ett uppenbart exempel på samordning inom penningpolitikens område är bilden mer splittrad när det gäller *finanspolitiken*. Grovt sett kan vi dela in finanspolitiken i politik avseende skatter, offentliga utgifter respektive transfereringar. Sammantaget gäller allt detta den offentliga sektorns *budgetpolitik*. Finanspolitikens effekter på stabiliteten är dock svåra att bedöma och det är inte ens säkert att politiken verkar stabiliserande. Den kan i vissa fall rentav ha en destabiliserande effekt. Finanspolitiken kan delas in i

s.k. automatiska stabilisatorer respektive diskretionär politik. De automatiska stabilisatorerna verkar som beteckningen antyder med automatik. I en högkonjunktur ökar skatteintäkterna medan utgifterna – t.ex. för arbetslöshetsersättningar – minskar, varvid budgeten förstärks. I en lågkonjunktur sker det omvända, varför konjunkturen utjämnas med viss automatik. Den diskretionära politiken sker däremot genom i särskild ordning fattade beslut. I en särskilt besvärlig lågkonjunktur kan man därför besluta om en momssänkning, en sänkning av arbetsgivaravgifterna eller om utgifter för beredskapsarbeten, särskilda utbildningsplatser, o.dyl.

Med bildandet av EMU kom finanspolitiken och en samordning av denna att ställas i fokus. Det beror på att finanspolitikens reala effekter är större under fast (valutaunion) än under rörlig växelkurs. Vid *rörlig växelkurs* kommer en expansiv finanspolitik med ökat budgetunderskott att medföra en högre ekonomisk aktivitet och därmed en ökad efterfrågan på likviditet som tenderar att höja marknadsräntorna. Högre räntor medför ett ökat valutainflöde som tenderar att appreciera (höja värdet på) kronan. Den apprecierande växelkursen medför en minskad nettoexport och motverkar därmed den expansiva finanspolitiken. Vid *fast växelkurs* (valutaunion) blir resultatet det omvända, dvs. finanspolitiken motverkas inte utan kan t.o.m. förstärkas av penningpolitiken. Det beror på att Centralbanken vid fast växelkurs skulle föra en expansiv politik med sänkta räntor för att motverka tendensen till appreciering av växelkursen.

Majoritetsbesluten har vunnit ökad tillämpning på finanspolitikens område och man kan vänta sig en ökad samordning av besluten även i framtiden. De mest betydande inslagen av samordning är här Maastrichtfördragets regler om konsolidering av de offentliga budgetarna. Där bestämdes att den offentliga sektorns budgetunderskott inte fick överstiga 3 procent av BNP och att den offentliga bruttoskulden inte fick överstiga 60 procent av BNP. Dessa budgetkriterier har diskuterats och ifrågasatts av många. De infördes under en tid när de offentliga budgetarna försämrats i många länder, inte minst i Sverige. Ett land som utanför EMU bedriver en politik som leder till stora underskott kommer att straffas av en ränta som blir högre än omvärldens. Denna mekanism finns inte för länder som är medlemmar av EMU. Maastrichtkriterierna kan således ses som ett sätt att försöka åstadkomma budgetdisciplin inom unionen. Dessa kriterier kan också tolkas som målsättningar för att långsiktigt skapa balans, men de kan samtidigt komma i konflikt med kortsiktiga stabiliseringspolitiska mål. En ytterligare skärpning av samordningen på detta område gjordes av EU-kommissionen när man beslutade om den s.k. sta-

bilitetspakten. Denna stipulerar att budgeten ska visa ett överskott på mellan en och två procent över en konjunkturcykel. Länder som inte klarar detta krav kan bötfällas av kommissionen. Stabilitetspakten medger således ett visst stabiliseringspolitiskt utrymme eftersom underskott under en lågkonjunktur kan motverkas av (något större) överskott under högkonjunktur. Stabilitetspakten står således i bättre samklang med Keynes ursprungliga tankegångar än den politik som under en tid i många länder tenderade att systematiskt generera underskott.

Förutom krav på budgetkonsolidering har det skett en viss samordning vad beträffar skattepolitiken. I EU har man fattat beslut om miniminivåer för moms och diskussioner pågår om att eventuellt också fastställa övre gränser. När det gäller andra skatter, t.ex. bolagsskatten, har samordning inte varit lika lätt, men här tvingas länder med höga skattesatser, som t.ex. Tyskland, att anpassa sig mot de lägre nivåerna för att slå vakt om skattebaserna. På andra områden kan man se liknande effekter. Skillnader i moms och punktskatter leder till omfattande gränshandel. Alkoholbeskattningen leder till ökad gränshandel i Skåne och beskattningen av bilar har under senare tid medfört dramatiskt ökad privatimport av bilar från Danmark och Tyskland. Med så stora arbitragemöjligheter är det troligt att skattesatserna så småningom konvergerar, antingen genom samordnade formella beslut på europeisk nivå eller genom beslut i de enskilda länderna.

En direkt implikation av en ökad samordning på skattepolitikens område i kombination med stabilitetspaktens regler är att även den offentliga sektorns utgifter måste konvergera. Även här finns vissa arbitragemöjligheter att betala skatt i ett land men tillgodogöra sig förmåner i ett annat land, som kommer att förstärka tendenserna till konvergens. I en process med starka konvergenstendenser är det troligt att länder med relativt hög beskattning kommer att få ett mindre stabiliseringspolitiskt utrymme, ungefär som ett land med stora budgetunderskott tvingas ägna en stor del av budgetpolitiken till konsolidering.

## Stabiliseringspolitiska alternativ

För att kunna analysera de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av olika grad av samordning måste vi noga specificera vilka olika områden som antas komma att täckas av samordningen. Då kommer de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av en samordning av budgetpolitiken att bero på *både* finans- och penningpolitikens utformning.

De penningpolitiska alternativen gäller framförallt vilka länder som ska

delta i EMU och speciellt om Sverige ska delta eller inte. Som alla vet innebär EMU att de deltagande länderna får en gemensam valuta och därmed gemensamma räntenivåer. För länder som inte deltar kommer både räntor och växelkurser att kunna variera. Effekterna av EMU beror dock mer i detalj av hur stabiliseringspolitiken utformas i valutaunionen, av vilka länder som deltar och av hur stabiliseringspolitiken utformas utanför EMU. Väljer man att vara utanför EMU kan man välja en politik med rörlig växelkurs, som i Sverige, eller med en fast växelkurs, som i Danmark. Mycket talar för att det danska alternativet är det sämsta av alla eftersom man där kan tänkas få unionens nackdelar utan att kunna utnyttja medlemskapets fördelar. För svenskt vidkommande är erfarenheterna av fast växelkurs inte särskilt uppmuntrande, men de senaste årens erfarenheter av rörlig växelkurs desto bättre, varför det förefaller rimligt att anta att den nuvarande politiken fortsätter för lång tid framåt om Sverige stannar utanför EMU.

Ett frågetecken är också vilka länder som kan tänkas delta i EMU förutom de nuvarande. Det största frågetecknet är Storbritannien. En annan och viktigare fråga gäller hur Europeiska centralbanken (ECB) kommer att bedriva sin politik. ECB bedriver f.n. sin penningpolitik utifrån en kombination av inflations- och penningmängdsmål, som innebär att inflationstakten ska vara mindre än två procent och att man ska uppfylla ett fastställt mål för tillväxttakten i penningmängden. Här ska vi anta att både den europeiska centralbanken och den svenska riksbanken följer de mål man har idag. I modellen implementeras detta så att man följer en *handlingsregel* som innebär att man höjer räntan när inflationen är högre än två procent och/eller när produktionsgapet är positivt, dvs. när faktisk BNP är större än potentiell BNP. Vid t.ex. en oljeprischock kan inflationen tillfälligt öka samtidigt som BNP minskar. Med en sådan handlingsregel kommer Centralbanken att "ligga lågt" vid denna typ av chocker, vilket kan tolkas som att man inte enbart fäster vikt vid inflationen utan även vid stabiliteten i BNP.

Den ökade tillämpningen av majoritetsbeslut antas här leda till en ökad finanspolitisk samordning med regler för budgetkonsolidering som ett aktuellt exempel. Här väljer vi att i modellen specificera sådana regler i enlighet med stabilitetspakten. Det innebär att målet för budgetpolitiken är ett överskott på 1,5 procent, vilket genomförs genom förändringar i de direkta skatterna. En stor negativ efterfrågechock sänker skatteintäkterna och ökar utgifterna för transfereringar (som beror på arbetslösheten). När budgetunderskottet tenderar att öka höjs skatterna så att man, med en fördröjning på drygt två år, når målet om ett överskott på 1,5 procent.

Vi får här ett antal olika möjliga fall med olika grad av samordning beroende på vilka länder som deltar i EMU respektive om budgeten konsolideras eller ej. Den lägsta graden av samordning erhålls om stabiliseringspolitiken inte samordnas alls, dvs. inget EMU och ingen som helst samordning av de offentliga budgetarna. Ett sådant fall är givetvis inget realistiskt scenario men visar vad de stabiliseringspolitiska effekterna skulle kunna bli om man helt skulle avstå från europeisk samordning. Detta är alternativ 1 i tabell 1 nedan. Alternativ 2 i tabellen visar effekten av finanspolitisk samordning genom budgetkonsolidering utan någon penningpolitisk samordning, dvs. utan EMU. Poängen med detta alternativ är att försöka få en uppfattning om hur den finanspolitiska samordningen påverkas av hur penningpolitiken samordnas. Dessa effekter belyses ytterligare genom alternativen 3 och 5, som visar effekten av budgetkonsolidering vid nuvarande EMU-11 (dvs. innan Greklands inträde) respektive ett stort EMU omfattande samtliga EU-länder. Här tar vi också med ett alternativ med maximal samordning av penningpolitiken genom ett stort EMU men utan budgetsamordning (alternativ 4 i tabell 1). Slutligen vill vi analysera ett sjätte scenario med maximal samordning där även skatterna harmoniseras. Detta implementeras i modellen genom att utgifterna konvergerar mot en för EU-länderna gemensam nivå.

En sammanfattning av dessa alternativ ges i tabell 1:

*Tabell 1. Olika stabiliseringspolitiska alternativ*

1. Inget EMU. Ingen budgetkonsolidering	2. Inget EMU. Budgetkonsolidering	3. EMU-11. Budgetkonsolidering	4. Stort EMU. Ingen budgetkonsolidering	5. Stort EMU. Budgetkonsolidering	6. Stort EMU. Skatteharmonisering
Beskrivning: Alla länder har egen penningpolitik och försöker inte konsolidera budgeten genom majoritetsbeslut.	Beskrivning: Alla länder har egen penningpolitik men konsoliderar budgeten genom majoritetsbeslut. Karakteristiskt för politiken under Maastricht.	Beskrivning: Nuvarande EMU och konsolidering av budgeten genom majoritetsbeslut. Karakteristiskt för politiken idag.	Beskrivning: EMU med fler länder men utan konsolidering. Stark begränsning av majoritetsbeslut på europeisk nivå.	Beskrivning: Som 4, men med konsolidering av budgeten genom majoritetsbeslut. Karakteristiskt för politiken idag men med mer restriktiv finanspolitik och större EMU.	Beskrivning: Som 5, men med skatteharmonisering. Trolig utveckling i framtiden. Både utgifter och skatter harmoniseras.

Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU

Graden av samordning ökar från vänster till höger i tabellen. Vi kan härigenom studera de stabiliseringspolitiska effekterna av

- ekonomisk-politiskt samarbete i dess nuvarande form
- ekonomisk-politiskt samarbete i ett utvidgat EMU
- ett utökad samarbete med gemensamma budgetkrav
- ett långt drivet samarbete med skatteharmonisering

Innan vi går in på resultaten ska jag beskriva hur den världsekonometriska modellen är uppbyggd och hur själva utvärderingen görs.

## En modell för världsekonomin

I analysen används en modell för hela världsekonomin, Nigem (National Institute Global Econometric Model), som är konstruerad vid National Institute of Economic and Social Research i London och som används för ekonomiska analyser vid akademiska och privata institutioner, finansdepartement och centralbanker. Det är en modell som är uppbyggd av makroekonomiska modeller för enskilda länder eller grupper av länder, som hänger samman genom handel med varor och tjänster samt finansiella tillgångar. Den makromodell som tillämpas har en grundstruktur som är densamma överallt. Skillnaden mellan länderna består i olika parameterstrukturer. Det innebär t.ex. att den privata konsumtionen beror på real disponibel inkomst och real nettoförmögenhet i alla länder. Olika parametervärden visar sedan att reaktionerna på förändringar i inkomst och förmögenhet varierar mellan länderna. Modellen kan beskrivas som baserad på neokeynesiansk makroteori. Den är keynesiansk eftersom priser och löner är trögörliga och neo eftersom den innehåller framåtblickande rationella eller modellkonsistenta förväntningar för några centrala variabler. Modellen består av:

- försörjningsbalans
- arbetsmarknad
- finansiella marknader
- inkomst- och förmögenhetsbildning
- handel med varor och tjänster samt finansiella tillgångar
- endogen finans- och penningpolitik (dvs. bestämd i modellen)

Försörjningsbalansen består av BNP och dess komponenter privat konsumtion, investeringar, offentliga utgifter och bytesbalans uppdelad i varor och



tjänster. Arbetsmarknaden består av ett exogent bestämt arbetsutbud (dvs. bestämt utanför modellen), en lönebildning baserad på en förhandlingsmodell med fackföreningar och arbetsgivare och en efterfrågefunktion på arbete som bestämmer sysselsättningen. Hushållens disponibla inkomster bestäms av arbetsinkomsterna, av skatterna och av transfereringarna, speciellt för dem som är arbetslösa. Den privata konsumtionen är en central variabel i modellen, som förutom av den disponibla inkomsten även påverkas av förmögenheten i form av olika finansiella tillgångar, framför allt aktier, både inhemska och utländska. Förmögenhetens värde är känsligt för förändringar i räntor och växelkurser. Länderna i modellen hänger samman genom handel med varor och tjänster samt finansiella tillgångar i form av aktier och obligationer. Finans- och penningpolitik är endogen i modellen, dvs. bestäms av specifika handlingsregler. I den modell som används här styrs finanspolitiken av tre olika regler:

- ingen samordning
- konsolideringsvillkor enligt stabilitetspakten
- konsolideringsvillkor plus långsiktig utgiftskonvergens = skatteharmonisering

Den långsiktiga utgiftskonvergens utformas i modellen så att de offentliga utgifterna i EU-länderna anpassas till en utgiftskvot (offentliga utgifter som andel av BNP) som ligger strax under genomsnittet för EU-länderna. Den finska utgiftskvoten svarar mot en sådan. Anpassningen antas ta ca åtta år. För svensk ekonomi medför detta att de offentliga utgifterna sjunker, vilket innebär att skatterna måste sänkas. Sammantaget innebär detta ett mindre stabiliseringspolitiskt utrymme. Penningpolitiken har den korta räntan (tre månadersräntan) som instrument och styrs som tidigare nämndes av en handlingsregel som innebär att räntan höjs när inflationen överstiger målet och sänks vid ökad arbetslöshet/negativa produktionsgap.

I modellsimuleringarna ges modellen chocker eller störningar som kan tolkas som för de ekonomiska aktörerna oväntade förändringar. Modellens ekvationssystem löses för en viss tidshorisont och den nya lösningen kan jämföras med den ursprungliga jämvikten och effekterna av chocken analyseras.

## Modelleffekter av olika typer av störningar

För att analysera de stabiliseringspolitiska effekterna av ökad integration och samordning i Europa utsätter vi simuleringsmodellen för störningar som leder till instabilitet i ekonomin. Stabiliseringspolitiken i de sex olika fallen ovan stabiliserar sedan ekonomin mer eller mindre bra. Innan vi går in på simuleringarna måste vi bestämma vilka störningar som ska införas i modellen och hur stabiliseringspolitikens effekter ska utvärderas.

I en så detaljerad modell som används här finns det en mängd alternativ när det gäller störningar i olika variabler. I princip skulle man kunna införa störningar i alla variabler och utvärdera effekterna, men det är tekniskt komplicerat och beräkningarna skulle ta mycket lång tid att utföra med en vanlig persondator. Jag har i stället valt det enklare alternativet att studera effekterna av tre olika störningar som kan anses vara typiska och representativa för chocker med olika verkan. I litteraturen är det vanligt att man skiljer mellan reala och nominella chocker samt mellan utbuds- och efterfrågechocker. Man måste här ha klart för sig att aggregerade utbuds- och efterfrågechocker inte alls är samma sak som utbud och efterfrågan på mikroplanet. Den aggregerade efterfrågan beror på den allmänna prisnivån i nominella termer medan en efterfrågefunktion på mikroplanet beror på det relativa priset. Den aggregerade utbudsfunktionen beror bl.a. på hur företag och konsumenter uppfattar den allmänna prisnivån och man kan producera för mycket eller för lite p.g.a. att prisnivån är oväntat hög respektive låg. Arbetsmarknaden inräknas i makromodellens utbudssida, men på arbetsmarknaden finns både utbud och efterfrågan. En efterfrågestörning i arbetsmarknaden kan således påverka det aggregerade utbudet i makromodellen och räknas i de flesta sammanhang som en aggregerad utbudsstörning. Detta är givetvis förvirrande men beror på att makroekonomerna ofta använder så starkt förenklade modeller att man inte kan skilja på efterfråge- och utbudsstörningar.

Som representativa störningar har jag valt två aggregerade reala chocker varav en i efterfrågan och en i utbudet. Därmed kan man studera effekterna av att en chock i efterfrågefallet ändrar inflationen och produktionsgapet i samma riktning och i utbudsfallet i motsatt riktning. Efterfrågechocken antas vara en oväntad ökning i den privata konsumtionen medan utbudshocken är en ökning i lönerna. Lönechocken kan ses som en utbudshock även på arbetsmarknaden som består av en förhandlingsmodell för löner och en efterfrågefunktion på arbete. I förhandlingsmodellen bestäms lönerna var-efter efterfrågan på arbete bestämmer sysselsättningen. Den tredje typen av

chock är en nominell chock som ändrar efterfrågan på pengar och medför en förändring av den korta räntan om Sverige har en självständig penningpolitik.

Låt oss se vad som händer i *modellen* vid dessa olika typer av störningar. Låt oss först se på en *efterfrågestörning* i form av en förändring i den privata konsumtionen som enbart inträffar i Sverige. En sådan förändring kan t.ex. bero på att konsumenternas preferenser tillfälligt förändras så att konsumtionen tillfälligt ökar. Den ökade konsumtionen medför då en viss överhettning, dvs. BNP ökar och inflationen tenderar efter en tid att öka. Arbetslösheten sjunker och med den även transfereringarna medan skatteinkomsterna ökar. Detta innebär att budgetunderskottet minskar och om denna minskning är stor kan man komma att sänka skatterna för att uppnå stabilitetspaktens mål. I detta fall kan alltså stabilitetspakten komma i konflikt med stabiliseringspolitiken.

Skatteharmoniseringen sänker de offentliga utgifterna i Sverige och medför ytterligare skattesänkningar som eventuellt kan komma i konflikt med stabiliseringspolitiken, beroende på hur dessa förändringar infaller i tiden. Om Sverige har en självständig penningpolitik medför den tillfälliga överhettningen också höjda räntor. De höjda räntorna apprecierar växelkursen vilket leder till minskad export och ökad import. Högre räntor leder till sänkt inhemsk aktieförmögenhet. Om landet har en positiv utländsk nettoförmögenhet minskar den utländska förmögenheten men den ökar om den utländska nettoförmögenheten är negativ. Sverige har en nettoskuld till utlandet varför vår förmögenhet ökar vid en appreciering. Dessa förändringar återverkar på den privata konsumtionen som anpassas åter mot sitt jämviktsläge. Om Sverige i stället skulle varit medlem av EMU skulle anpassningen blivit annorlunda, eftersom räntorna då inte skulle höjts och ingen växelkursanpassning skett. Man skulle då fått lita på finanspolitiken enbart och därmed skulle effekterna på inflation och BNP blivit större. Man ska givetvis ha i åtanke att när räntehöjningen uteblir kommer också de finanspolitiska reaktionerna att bli större, dvs. skatteinkomsterna blir ännu högre och transfereringsutgifterna ännu lägre med den större överhettningen, varför skillnaderna inte behöver bli så stora.

Det andra exemplet på störning är en aggregerad *utbudsstörning*. I makrosammanhang brukar man tänka sig en oljeprischock eller en ovanligt stor förändring i lönerna. Låt oss anta att det senare inträffar och att det t.ex. kan bero på ett oväntat utfall av avtalsförhandlingarna. Hur blir anpassningen till denna störning? Till att börja med ökar hushållens disponibla inkomster vilket leder till ökad privat konsumtion. Löneökningarna slår också igenom i ökad inflation. Ganska snart får dock lönechocken negativa effekter. Företagens ef-

terfrågan på arbete minskar och innebär lägre produktion och BNP. Efter en tid är resultatet både ökad inflation och lägre aktivitet. Om Sverige har en självständig penningpolitik med rörlig växelkurs är det inte självklart hur den svenska riksbanken reagerar. Å ena sidan ökar inflationen och det antyder att en räntehöjning kan bli aktuell. Å andra sidan minskar aktiviteten vilket talar *för* en räntesänkning. Ju mer vikt Riksbanken fäster vid inflationen, desto större sannolikhet för en räntehöjning. Just vid en löneökning är det väl troligt att det blir en räntehöjning, eftersom en sådan på lång sikt kan avskräcka arbetsmarknadens parter från flera alltför stora löneökningar. Vid en räntehöjning förstärks således den negativa effekten på aktiviteten. Om Sverige i stället varit medlem i EMU skulle denna räntehöjning inte kommit till stånd och därmed skulle aktiviteten i ekonomin stabiliserats. Å andra sidan skulle inflationen blivit något lägre, varför det inte entydigt kan fastställas vilken situation som är att föredra.

Det tredje exemplet på störning är en nominell störning som innebär att penningmängden ändras. Man kan tänka sig detta som en oväntad ökning i efterfrågan på likviditet som påverkar de korta räntorna. Det innebär att man förväntar sig att Centralbanken ska reagera på störningen med att höja reporäntan varför de korta räntorna stiger. Alternativt kan man tänka sig att variabeliteten i efterfrågan på likviditet ökar och att riskpremien därmed ökar vilket höjer de korta räntorna. Om Sverige har en självständig penningpolitik med rörlig växelkurs innebär detta en tendens till räntehöjning och därmed att växelkursen apprecierar. Med trögrörliga priser och löner leder detta till reala effekter på produktion och sysselsättning eftersom den reala växelkursen apprecierar. Om Sverige däremot är medlem av EMU sker ingen förändring i växelkursen och räntorna kommer genom arbitrage att vara desamma i alla EMU-länder. Här är det därför entydigt destabiliserande att vara utanför EMU även om störningarna enbart inträffar i Sverige. Det bör dock påpekas att det i praktiken troligen rör sig om mycket små effekter av denna typ av störningar.

Slutligen bör också nämnas att växelkursen i sig kan vara föremål för störningar. Visserligen kan man se efterfrågan och utbud på valuta som härledda från efterfrågan på varor, tjänster, arbete och finansiella tillgångar och att de egentliga störningarna härrör från dessa marknader och därför finns kvar även i de länder som deltar i en valutaunion. Men det kan också förekomma ren spekulativ valutar och s.k. bubblor som ger oförklarade förändringar i valutakurserna. Vid sådana störningar ändras den reala växelkursen och man får reala effekter i ekonomin.

## När lyckas stabiliseringspolitiken?

När störningarna införts avviker modellens variabler från sina jämviktsbanor. Den i modellen implementerade finans- och penningpolitiken försöker sedan, i de olika alternativen med olika grad av samordning, återföra ekonomin till sin jämvikt. Hur ska detta utvärderas? I den makroekonomiska litteraturen är det vanligt att man utgår från att samhället har preferenser som bestämmer inriktningen på stabiliseringspolitiken. Dessa preferenser utgår vanligen från att det är önskvärt med låg inflation och litet produktionsgap och således att avvikelser från de optimala nivåerna kan betraktas som samhällsekonomiska kostnader. Dessa kan sammanfattas i en s.k. social välfärdsfunktion,

$$L = \gamma(\pi - \pi^*)^2 + (1 - \gamma)(y - y^*)^2$$

som beräknar den samhällsekonomiska förlusten av att avvika från målen avseende inflation,  $\pi$ , respektive BNP,  $y$ . Avvikelserna har kvadrerats eftersom det inte anses ha någon betydelse om avvikelsen är positiv eller negativ. En asterisk betecknar den målsatta nivån. För inflationen är penningpolitikens nuvarande mål i Sverige att inflationen ska vara 2 procent med ett toleransintervall på  $\pm 1$  procentenhet. För BNP finns inget officiellt mål. Här tänker vi oss att  $y^*$  är potentiell BNP och att avvikelsen således är produktionsgapet som bl.a. beräknas och presenteras av Sveriges riksbank i deras inflationsrapporter. Beslutsfattarnas preferenser bestäms genom värdet på parametern  $\gamma$ . Ju högre värdet på denna parameter är, desto mindre vikt fäster beslutsfattarna vid de reala avvikelserna och desto större vikt vid inflationen.

I en enkel makromodell kan man bestämma Centralbankens eller Finansdepartementets handlingsregler med utgångspunkt i ett optimeringsproblem i vilket beslutsfattarna minimerar den samhällsekonomiska förlusten, dvs.  $L$  ovan, med hänsyn till det instrument som används, varvid man kan härleda en handlingsregel som bestämmer hur instrumentet varierar med avseende på förändringar i målvariablerna. I en så komplicerad modell som det här är fråga om låter det sig dock inte göras. I stället har jag valt att utvärdera stabiliseringspolitiken genom att anta alternativa värden på parametern  $\gamma$  och studera om resultaten är känsliga för variationer i de samhälleliga preferenserna.

## Samordningens effekter på inflation och produktionsgap

Eftersom utvärderingen sker i termer av den sociala välfärdsfunktionen ovan räknar vi ut de samhällsekonomiska förlusterna enligt funktionen. I utvärderingen av simuleringarna använder vi värden på  $\gamma$  mellan 0 och 1. Om  $\gamma = 0$  är det bara outputavvikelse som är av betydelse och vid  $\gamma = 1$  är det bara inflationen som är av betydelse. Vi antar även att  $\gamma = 0,5$  då både inflation och outputavvikelse har betydelse. På så sätt kan vi se vilka alternativ som är att föredra vid olika preferenser och eventuellt kan då resultaten bli entydiga, dvs. oberoende av preferenser är ett alternativ att föredra.

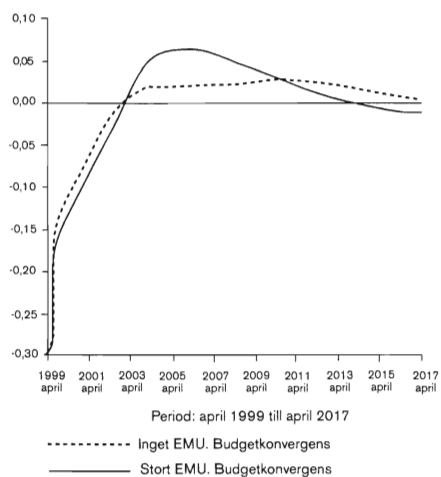
Utvärderingen kan också ske i olika tidsperspektiv. Simuleringarna avser tiden från det fjärde kvartalet 1999, då chockerna inträffar, till det första kvartalet 2023. Eftersom utvärderingen gäller de stabiliseringspolitiska konsekvenserna görs beräkningen av de samhällsekonomiska förlusterna för sex år framåt i tiden, vilket drygt motsvarar den genomsnittliga längden på en konjunkturcykel (tiden mellan två konjunkturtoppar). Chockerna är tillfälliga och inträffar enbart under det första kvartalet i simuleringsperioden.

Effekten av de olika chockerna kan också beskrivas direkt genom att följa utvecklingen över tiden för inflation och produktionsgap. Detta görs i figurerna 2 och 3 nedan, där utvecklingen beskrivs som en avvikelse från jämvikt, dvs. i förhållande till den utveckling variabeln skulle haft utan chocken. Figurerna 2 och 3 visar effekterna av konsumtionschocken på BNP respektive allmän prisnivå i den svenska ekonomin, när vi inte har någon valutaunion alls respektive en valutaunion som omfattar alla EU-länder. I båda fallen följer man stabilitetspaktens regler och balanserar budgeten.

Efter att chockerna inträffat kommer ekonomin så småningom att återgå till sin jämviktsbana. Effekten av en chock i de privata konsumtionsutgifterna blir mindre utan valutaunion i Europa. Detta speglar att den svenska penningpolitiken stabiliserar BNP vid den interna chocken, vilket inte är möjligt när vi är medlemmar av valutaunionen. Figur 3 visar att detsamma gäller för inflationen, dvs. ingen mållkonflikt gäller här. I tabell 2 visas detta genom jämförelsen mellan alternativen 2 och 5. Vi ser här att det entydigt är fördelaktigt att vara utanför unionen men att fördelen blir mindre ju större vikt man lägger vid inflationsmålet. Vid konsumtionschocker visar utvärderingen således att det är en fördel att vara utanför EMU.

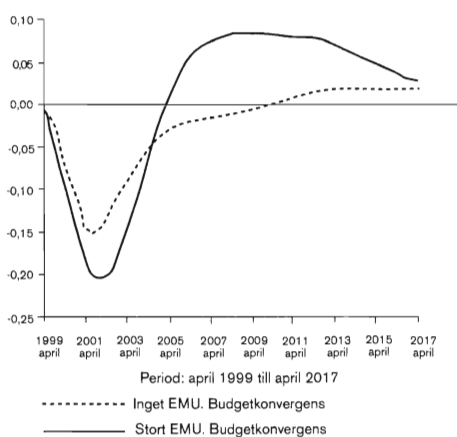
Effekten av en samordning av budgetpolitiken kan också utvärderas genom en jämförelse mellan alternativen 4 och 5 respektive 1 och 2. Här ser vi

Figur 2. Effekt i BNP av konsumtionschock med 1 %.



Not. Figuren visar procentuell avvikelse från jämviktsbana efter en oväntad chock som inträffar tillfälligt i början av simuleringsperioden för de två fallen då EU-länderna beslutat om gemensam budgetkonvergens och då Sverige är medlem respektive står utanför EMU.

Figur 3. Effekt i allmän prisnivå av konsumtionschock med 1 %.



Not. Figuren visar procentuell avvikelse från jämviktsbana efter en oväntad chock som inträffar tillfälligt i början av simuleringsperioden för de två fallen då EU-länderna beslutat om gemensam budgetkonvergens och då Sverige är medlem respektive står utanför EMU.

Stabiliseringspolitiska konsekvenser av utökad tillämpning av majoritetsbeslut inom EU

att resultaten är mer tvetydiga. För länderna i valutaunionen ger samordningen av budgetpolitiken en lägre välfärd om man fäster stor vikt vid de reala avvikelse-erna. Om man däremot fäster mycket stor vikt vid inflationen är det en fördel med konsolideringsreglerna. Om samordningen av budgetpolitiken i stället sker i en situation utan valutaunion blir resultatet inte detsamma. Då är det bäst med konsolidering av budgetarna om man fäster stor vikt vid de reala variablerna men sämre om man fäster stor vikt vid inflationen. En slutsats av detta är att det mer entydigt är en nackdel med samordning av penningpolitiken vid reala efterfrågechocker men att effekterna av en samordning av finanspolitiken i form av budgetkonsolidering vid sådana chocker inte entydigt går att avgöra.

Tabell 2. Simuleringsresultat. Utvärdering för 6 år framåt. Bästa utfall i fetstil. Index där 100 anger sämsta utfall för respektive chock.

	1. Inget EMU. Ingen budget-konsolide-ring	2. Inget EMU. Budget-konsolide-ring	3. EMU-11. Budget-konsolide-ring	4. Stort EMU. Ingen budget-konsolide-ring	5. Stort EMU. Budget-konsolide-ring	6. Stort EMU. Budgetkonsolidering plus skatteharmonisering
Konsumtionschock						
$\gamma = 0$	64,58	<b>58,40</b>	58,56	81,90	84,77	100,00
$\gamma = .5$	<b>73,45</b>	75,77	75,89	96,00	96,33	100,00
$\gamma = 1$	71,37	92,91	92,91	100,00	93,43	<b>48,44</b>
Lönechock						
$\gamma = 0$	56,87	<b>49,81</b>	51,26	63,48	52,33	100,00
$\gamma = .5$	72,80	<b>65,95</b>	67,80	77,40	68,98	100,00
$\gamma = 1$	100,00	94,53	97,07	98,62	98,40	<b>49,03</b>
Nominell chock						
$\gamma = 0$	100,00	81,82	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
$\gamma = .5$	100,00	89,41	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
$\gamma = 1$	100,00	94,23	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Jämförelser bör göras enbart vågrätt. Värden på målfunktionen för olika värden på  $\gamma$ , dvs. lodräta jämförelser, bör inte göras. Därför anges värden på målfunktionen relativt det sämsta utfallet (=100).



I tabellen framgår att den högsta graden av samordning ger stabiliseringspolitiska nackdelar utom i extremfallet då all vikt läggs vid inflationen. För fallet då  $\gamma = 0,5$ , dvs. när man önskar både låg inflation och litet produktionsgap, är det alltid en nackdel med samordning av stabiliseringspolitiken.

Analyserar vi i stället effekterna av lönechocker blir resultaten som väntat annorlunda. Låt oss först se på effekterna av en samordning av penningpolitiken, dvs. en jämförelse mellan alternativen 1 och 4 respektive 2 och 5. Vi ser här att det är bättre att inte samordna penningpolitiken om produktionsgapet har stor vikt men bättre med en samordning om inflationen har stor vikt. Då bör man notera att centralbankerna i modellen i sin handlingsregel väger in även produktionsgapen och således gör en förhållandevis liten räntehöjning i jämförelse med centralbanker med strikt inflationsmål. Jämför vi här resultaten för det fall där man fäster vikt vid både inflation och produktionsgap ser vi att skillnaderna är betydligt mindre mellan de olika alternativen. Det bästa utfallet erhålles med budgetkonsolidering men utan samordning av penningpolitiken. Budgetkonsolidering leder här till bättre stabilisering i samtliga fall. Liksom vid en konsumtionschock verkar harmoniseringen endast gynna stabiliseringspolitiken under extremfallet att all vikt läggs vid inflationen. Annars förefaller harmoniseringen i modellen minska handlingsutrymmet för stabiliseringspolitik och därmed ge det sämsta utfallet både vid konsumtions- och lönechocker.

Slutligen ser vi att den nominella chocken (definitionsmissigt) inte ger någon effekt när Sverige ingår i en valutaunion men att den ger reala effekter och effekter på inflationen när Sverige har en självständig penningpolitik. Effekterna blir något mindre när finanspolitiken är inriktad på konsolidering av budgeten.

Sammanfattningsvis får vi en något splittrad bild av hur de stabiliseringspolitiska effekterna av ökad samordning blir när det inträffar störningar enbart i Sverige. Vid störningar som inträffar i hela Europa samtidigt torde problemen vara mindre. Vid reala efterfrågestörningar verkar det mest entydigt att den europeiska samordningen av stabiliseringspolitiken leder till ett sämre utfall. Vid lönechocker är bilden mera splittrad och skillnaderna mellan de olika alternativen små. Anledningen till detta är att den självständiga Riksbanken i sin handlingsregel tar hänsyn till både inflation och produktionsgap. Det betyder att den självständiga Riksbanken reagerar måttfullt vid pris- och lönechocker och att skillnaden mot den Europeiska centralbanken, som inte reagerar alls, blir liten.

Effekterna av en samordning av budgetpolitiken blir också annorlunda vid

lönechocker än vid konsumtionschocker. Budgetkonsolidering tenderar att vara mer fördelaktig vid lönechocker än vid konsumtionschocker. Anledningen till det är att finanspolitiken vid konsumtionschocker har en mer entydig stabiliseringspolitisk fördel, eftersom det då inte finns några målkonflikter och finanspolitiken styrs av en handlingsregel som enbart beror på produktionsgapen. Vid lönechocker kan budgetkonsolideringen dämpa det stabiliseringspolitiska inslaget i finanspolitiken, vilket kan vara fördelaktigt vid den målkonflikt som uppstår vid lönechocker.

## Diskussion om simuleringsresultaten

Finanspolitik blir förhållandevis viktig vid fast växelkurs/valutaunion. Effekterna av utökad tillämpning av majoritetsbeslut på budgetpolitikens område är därför speciellt intressanta för länder som blir medlemmar i EMU. Som resultaten ovan visar kan en finanspolitisk samordning baserad på konsolidering ibland vara en *stabiliseringspolitisk nackdel*. Våra resultat visar att detta framför allt blir fallet vid konsumtionschocker men troligen inte vid lönechocker. Vid konsumtionschocker är resultatet i viss mån beroende av hur den penningpolitiska samordningen sker. Vid en hög grad av penningpolitisk samordning (stort EMU) ger ytterligare samordning stabiliseringspolitiska förluster som inte uppstår om den penningpolitiska samordningen är liten (inget EMU). Ytterligare samordning med skatteharmonisering leder också till stabiliseringspolitiska nackdelar. Detta resultat skulle kunna tolkas så att vinsterna av samordning blir allt mindre ju längre den drivs.

Den finanspolitiska samordning som tagits upp här gäller budgetkonsolidering och skatteharmonisering som båda antas dämpa det stabiliseringspolitiska utrymmet. Å andra sidan kan man tänka sig en europeisk samordning av finanspolitiken som innebär att man på europeisk nivå har en direkt ambition att stabilisera de enskilda ländernas ekonomier. Sådan samordning har diskuterats, bl.a. i form av ett transfereringssystem. Om ett sådant system skulle fungera skulle det entydigt ge en stabiliseringspolitisk samordningsvinst. Förutsättningarna för ett sådant system skulle också kunna förbättras genom valutaunionen eftersom ett argument mot unionen är att det försvårar stabiliseringspolitiken där man drabbas av landspecifika chocker.

Ytterligare ett område som aktualiserats för samordning inom skattepolitiken men som inte behandlats här är möjligheten att använda s.k. interna devalveringar. Dessa innebär att man med bibehållen budgetbalans sänker ar-

betsgivaravgifterna och samtidigt höjer någon annan skatt, t.ex. moms, och därigenom åstadkommer en förbättrad konkurrenskraft. I ljuset av simuleringarna här skulle ett sådant system kunna ge stabiliseringspolitiska fördelar vid konsumtionschocker, men knappast särskilt stora vid lönechocker eftersom fördelarna av växelkursanpassningar vid sådana chocker är små eller obefintliga jämfört med fördelarna vid konsumtionschocker.

I teorin för optimala valutaområden och i andra sammanhang brukar det framhållas att en samordning av penningpolitiken i en valutaunion ger stabiliseringspolitiska nackdelar i de fall störningar inträffar i de enskilda länderna. Vid störningar som är gemensamma finns inte dessa nackdelar. Inte minst den svenska EMU-utredningen har gjort sig till tolk för sådana uppfattningar. Som ovanstående diskussion och beräkningar visar är emellertid bilden betydligt mer komplicerad. Det är lätt att tänka sig fall där en samordning av penningpolitiken är stabiliseringspolitiskt fördelaktig även när störningar inträffar enbart i Sverige. EMU-utredningen har därför överdrivit de stabiliseringspolitiska nackdelarna med att delta i EMU.

Problemet med EMU-utredningen är att man inte utvärderar de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av olika samordningsalternativ, dvs. alternativen där Sverige är med i respektive står utanför EMU och hur både de finans- och penningpolitiska arrangemangen då kan tänkas vara ordnade. För svenskt vidkommande är en penningpolitik med rörlig växelkurs och inflationsmål det rimligaste alternativet. Det är också vad EMU-utredningen antar, men samtidigt utvärderar man stabiliseringspolitiken enbart med utgångspunkt i reala avvikelser. Man utvärderar aldrig stabiliseringspolitiken i termer av en målfunktion med *både* inflation och arbetslöshet och man talar aldrig om hur Centralbankens handlingsregel ser ut, varken i Sverige eller på europeisk nivå. Hade man t.ex. ansett att den svenska centralbanken har en handlingsregel baserad enbart på avvikelser från inflationsmålet skulle det entydigt vara en fördel att vara medlem i EMU vid lönechocker som inträffar enbart i Sverige, eftersom Riksbanken i sådana fall skulle förstärka de negativa reala effekterna för att åstadkomma lägre inflation.

Som visats ovan är det också en fördel med en europeisk valutaunion vid nominella efterfrågechocker som inträffar enbart i ett enskilt medlemsland. På grund av arbitrage ger sådana chocker inga reala effekter för länder som deltar i unionen men kan påverka växelkursen för länder som inte är medlemmar. Vid sådana chocker, liksom vid spekulativa bubblor i enskilda valutor, är det entydigt (oberoende av målfunktion) en stabiliseringspolitisk fördel att vara medlem i valutaunionen.

Ingen av ovan nämnda stabiliseringspolitiska fördelar med en valutaunion nämns av EMU-utredningen. Sammanfattningsvis måste man därför konstatera att utredningen kraftigt överdriver de stabiliseringspolitiska nackdelarna med ett svenskt medlemskap i EMU.

Slutligen måste också sägas några ord om de störningar som i framtiden kan drabba de europeiska länderna. I många undersökningar, varav jag gjort några själv, har man räknat ut vilka typer av chocker som drabbat de olika länderna i Europa historiskt. Då har man kunnat konstatera att vissa länder, som t.ex. Finland, mer än andra har drabbats av chocker som enbart inträffat i det enskilda landet medan andra länder, som Tyskland och Frankrike, i större utsträckning har drabbats av chocker som inträffat i flera länder samtidigt. Sådana undersökningar ger intressant historisk information men är mindre relevanta när det gäller att bedöma samordningens effekter. Anledningen är förstås att samordningen i sig syftar till att försöka åstadkomma mer av gemensam struktur och därför medför att störningarnas framtida struktur förändras. Även av detta skäl är det alltså nödvändigt att försöka specificera de framtida handlingsalternativen i detalj vid en utvärdering.

## Fördelar med ökad samordning

I detta kapitel har jag studerat hur utökad tillämpning av majoritetsbeslut kan ge en ökad samordning av stabiliseringspolitiken och utvärderat några av dess effekter på stabiliteten i ekonomin. Härvid har jag speciellt studerat samordningen av penningpolitiken i en valutaunion, konsolidering av budgeten i form av stabilitetspaktens regler samt en harmonisering av skatterna till en gemensam europeisk nivå.

Jag har i utvärderingen använt en simuleringsmodell för hela världsekonomin, där jag specificerat handlingsregler för både penning- och finanspolitik i sex olika situationer avseende olika grad av samordning. Penningpolitiken styrs av inflationsmål där centralbankerna använder handlingsregler som innebär att de reagerar på både inflationsavvikelse och produktionsgap. Stabiliteten utvärderas i termer av både inflation och produktionsgap. Vikterna för respektive avvikelse varieras för att studera om resultaten är känsliga för dessa vikter.

En finanspolitisk samordning med inriktning på budgetkonsolidering inkräktar på handlingsutrymmet och leder till stabiliseringspolitiska kostnader vid reala efterfrågechocker. Vid pris- och lönechocker behöver en sådan

begränsning av handlingsutrymmet dock inte vara en nackdel, eftersom det då uppstår en målkonflikt mellan inflation och produktionsgap som ger ett utrymme för budgetkonsolideringen. I modellen blir det därför en stabiliseringspolitisk fördel med budgetkonsolidering vid lönechocker som enbart inträffar i Sverige.

Till skillnad från EMU-utredningen finner jag att de stabiliseringspolitiska effekterna av en samordning av penningpolitiken inte är entydigt negativa. Nackdelarna framstår mest vid reala efterfrågechocker som inträffar enbart i Sverige. Vid reala pris- och lönechocker och vid nominella efterfrågechocker som inträffar endast i Sverige kan det däremot vara en fördel med penningpolitisk samordning.

Den penningpolitiska samordningen påverkar också konsekvenserna av den budgetpolitiska samordningen. Här tycks det vara så att de stabiliseringspolitiska förlusterna av budgetkonsolidering är större om den penningpolitiska samordningen är långt driven, dvs. många länder deltar i EMU. Detta kan tolkas så att om penningpolitiken är starkt samordnad bör finanspolitiken ges ett förhållandevis stort stabiliseringspolitiskt utrymme och man bör vara försiktig med budgetpolitiska regler som begränsar detta utrymme.

En allmän slutsats av analysen här blir att de stabiliseringspolitiska konsekvenserna av ökad samordning inom EU – t.ex. genom fler majoritetsbeslut – inte är entydiga. Även när störningar inträffar enbart i Sverige kan det vara en fördel med ökad samordning, både av finans- och penningpolitiken. Slutsatsen blir därför betydligt mindre negativ än vad som framgår av t.ex. EMU-utredningen. En slutlig sammanvägning av alla ekonomiska effekter av ökad samordning är dock mycket svårare, då man även bör väga in effekterna på tillväxt och effektivitet.

## Källor och litteratur

Effekter av utökad användning av majoritetsbeslut behandlas av Peters, Torsten, "Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union", *Aussenwirtschaft*, 51, 1996, 223-243, och Tsebelis, George, "Maastricht and the Democratic Deficit", *Aussenwirtschaft*, 52, 1997, 29-65.

De indirekta effekterna av en utökad användning av majoritetsbeslut behandlas i litteraturen om harmonisering, se t.ex. Afxentiou, Panos C. "The European Union before and after the Euro: An Assessment of the Maastricht Convergence Criteria", *Economia Internazionale*, 51, 1998, 1-14; Daly, Michael, "Harmonization of Direct Taxes in the European Community" i Baldassarri,

Mario & Roberti, Paolo, red. *Fiscal problems in the single-market Europe*, 1994, 5–47; Genser, Bernd & Haufler, Andreas, "Harmonization of Corporate Income Taxation in the EU", *Aussenwirtschaft*, 54, 1999, 319–348; Keen, Michael & Smith, Stephen, "The Future of Value Added Tax in the European Union", *Economic Policy: A European Forum*, October, 1996, 373–411, samt Pereira, Alfredo M, "International Public Transfers and Convergence in the European Union", *Public Finance Review*, 27, 1999, 194–219.

Effekter av EMU behandlas i EMU-utredningen *Sverige och EMU*, SOU 1996:158 och i bilagorna till utredningen. Det finns en omfattande litteratur som behandlar finanspolitiska aspekter på EMU. Man kan här nämna Artis, Michael & Winkler, Bernhard, "The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank", *National Institute Economic Review*, January, 1998, 87–98; Beetsma, Roel & Uhlig, Harald, "An Analysis of the Stability and Growth Pact", *Economic Journal*, 109, 1999, 546–571; Bryson, Jay H. "Fiscal Policy Coordination and Flexibility under European Monetary Union: Implications for Macroeconomic Stabilization", *Journal of Policy Modeling*, 16, 1994, 541–557; Buti, M. Franco, D. & Ongena, H. "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 1998, 81–97; Calmfors, Lars, "Macroeconomic Policy, Wage Setting, and Employment – What Difference Does the EMU Make?", *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 1998, 125–151; Dornbusch, Rudi, "Fiscal Aspects of Monetary Integration", *American Economic Review*, 87, 1997, 221–223; Eichengreen, Barry, "Fiscal Policy and EMU", Eichengreen, Barry, 1994, Frieden 167–190; Esteve, V. Sosvilla-Rivero, S. & Tamarit, C. "Convergence in Fiscal Pressure across EU Countries", *Applied Economics Letters*, 7, 2000, 117–123; Feuerstein, Switgard, "Fiscal Policy in an Asymmetric Exchange Rate Union", *International Review of Economics and Finance*, 6, 1997, 239–258; Paul, R. & Melitz, J. "Fiscal Policy Independence in a European Monetary Union", *International Monetary Fund Working Paper: WP/90/24*, March 1990, samt Zimmermann, Klaus F. "Fiscal Restraint and the Political Economy of EMU", *Public Choice*, 94, 1998, 385–406.

En diskussion om penningpolitiska mål och handlingsregler finns i Svensson, Lars E. O. "Inflation Forecast Targeting: Implementing and Monitoring Inflation Targets", *European Economic Review*, 41, 1997, 1111–46 och "Inflation Targeting as a Monetary Policy Rule", *Journal of Monetary Economics*, 43, 1999, 607–54. En beskrivning av egenskaperna i den ekonometriska modellen Nigem finns i Nigem Model Manual, National Institute of Economic and Social Research, London, 2000.

## *Flexibel integration*

# Är flexibel integration i EU en bärkraftig princip?

av Magnus Jerneck

Den 12 maj 2000 höll den tyske utrikesministern Joschka Fischer ett uppmärksammat tal vid Humboldtuniversitetet i Berlin med titeln "Från statsförbund till federation – tankar om den europeiska integrationens slutliga mål". Syftet med talet var att stimulera en seriös politisk debatt om det europeiska samarbetets långsiktiga målsättningar och ideal i en tid av visionslöshet, svag folklig uppbackning, diffust ledarskap och förestående utvidgning. Inför hotet om integrationsprocessens gradvisa sönderfall och det europeiska samarbetets upplösning såg Fischer sig föranlåten att åter aktualisera den ständiga frågan om det europeiska styrelseskickets utformning och beslutskraft. Anförandet, som omedelbart väckte starka reaktioner runt om i Europa, men även *internationellt*, var en stark plädering för en radikal reformering av den Europeiska unionen i riktning mot en federal ordning.

I korthet innebär hans förslag en genomgripande förändring av EU:s politiska system i tre viktiga avseenden. För det *första* skall man sträva efter att inrätta ett presidentämbete, vars innehavare är direktvald av medborgarna i unionen. För det *andra* skall parlamentarismen som princip stärkas. Det innebär dels att mer traditionella diplomatiska förhandlingar skall trängas undan till förmån för ett mer öppet demokratiskt beslutsfattande, dels att det nuvarande Europaparlamentet skall förvandlas till en folkförsamling med två kamrar. I den första kammaren skall representanter från de nationella parlamenten sitta, i den andra representanter från de nationella regeringarna. Denna andra kammare kan antingen ta skepnad av senat enligt amerikansk modell, eller förbundsrad enligt tysk modell. För det *tredje* skall EU:s exekutiva makt stärkas. En EU-regering bör bildas, en regering som kan tala med en röst gentemot såväl omvärld som andra maktcentra i unionen. En sådan regering kan bestå av ministrar från de enskilda medlemsstaterna, eller tillskapas genom att den nuvarande kommissionen utvecklas och förändras.



I ett kommande författningsfördrag skall en tydligare ansvarsfördelning mellan federation och nationalstater utmejslas. Idén med ett tvåkammerssystem är ett tydligt uttryck för denna strävan. Den s.k. suveränitetsdelningen mellan de olika beslutsnivåerna i ”... en slank och samtidigt handlingsduglig europeisk federation...”, i vilken det demokratiska underskottet är eliminerat, och i vilken de ingående nationalstaterna fungerar som självmedvetna medlemmar, skall regleras i enlighet med tankegångarna bakom subsidiaritetsprincipen. Parallellt med den vertikala kompetensfördelningen, som utgör huvudaxeln i den nya ordningen, innebär reformförslaget också ett krav på horisontell maktindelning. Denna skall förverkligas genom inbördes klarläggande av kompetenserna mellan EU:s institutioner, allt i syfte att underbygga unionens demokratiska legitimitet. Här förutsätts sannolikt också en kompetensfördelning mellan parlamentets två kamrar.

## Fischers federativa vision

Fischers anförande har bidragit till att återuppliva den debatt, som fördes i mitten av 1990-talet och som rörde frågan hur ett politiskt samarbete skall se ut när den inre marknaden och gemensamma valutan har realiserats och den stora utvidningen österut påbörjats. Innehållsligt kan man säga mycket om Fischers skiss till reform. En reflektion är att den på det principiella planet inte innebär något nytt i sak. Federativa lösningar har diskuterats av och till under hela EG:s och EU:s existens. I själva verket faller förslaget in i en räkka av förslag på samma tema, nämligen att den europeiska integrationsprocessen så småningom bör leda fram till en politisk union av mera solitt märke, en union med beslutskraft, demokratisk legitimitet och tydlig konstitutionell bas. Fischer gör emellertid ingen hemlighet av att hans idéer löper enligt de linjer, som tidigare dragits upp av EU:s ”grundlagsfäder”. Han avslutar sitt tal med att direkt apostrofera Robert Schuman, en av det efterkrigstida europeiska samarbetets mest betydande arkitekter och inspiratörer.

Det intressanta med Fischers anförande är just dess tydliga koppling till ett väletablerat tema i europeisk integrationshistoria. I sitt reformprogram aktualiserar den tyske utrikesministern en serie uppmärksammade, men för det europeiska projektet i grunden mycket svårbemästrade problem. Samtidigt som problematiken är specifik för Europa, fokuserar den på de eviga frågorna hur ordning, stabilitet och legitimitet skapas och – upprätthålls – i politiken. Det som väckt uppmärksamhet i Fischers federativa vision är naturligtvis den

tänkta konstruktionen men också själva *metoden* att förverkliga den. Fischer nöjer sig inte med att skissera de institutionella huvuddragen i ett nytt och revitaliserat politiskt system utan gör sig också till tolk för uppfattningen att det krävs en mer dynamisk integrationslogik för den fortsatta sammanvävningen i Europa.

Ett centralt inslag i Fischers resonemang är idén om bildandet av ett europeiskt gravitationscentrum. Frankrikes och Tysklands historiska mission som integrationens motor är inte slutförd; det väsentliga är emellertid att ett politiskt kraftcentrum står öppet för alla medlemmar, som är villiga att gå ett steg längre än de övriga staterna i strävan att fullborda det europeiska projektet. Fischers tal om ett s.k. Kärneuropa är i själva verket ett uttryck för en kontroversiell, men samtidigt alltmer omfattad tankegång i europeisk integrationsdebatt, nämligen den om *flexibel integration*.

Samtidigt som Fischer diskuterar hur man skall gå till väga och vem som har ansvaret för att en federationsfrämjande utveckling verkligen kommer till stånd, har resonemanget mer karaktären av utkast än färdigt förslag. Vagheten i delar av programutformningen är dock sannolikt medveten. Det väsentliga är inte att fastna i enskildheter utan att ange en färdriktning, i enlighet med en katolskt inspirerad politisk praktik för ideologisk mobilisering – de uppsatta målen är i själva verket ytterst svåruppnåeliga, men skall fungera som kraftfulla riktningsskåp för en långsiktig förändringsprocess. Det finns därför anledning att ta resonemanget på allvar.

I återstoden av detta kapitel skall vi i ljuset av bl.a. Fischers tänkande mer i detalj analysera den flexibla integrationen som en ordnande princip för EU. Det sker inte bara genom ett skärskådande av dess framväxt och institutionalisering, utan också genom en presentation av dess olika uttrycksformer och förmodade effekter, såväl för demokratin som EU-systemets sammanhållningsförmåga. I det sammanhanget framförs också en kritisk reflektion i anslutning till den föreställning om politikens väsen som ligger till grund för principens lansering i EU-sammanhang. Det gäller inte bara synen på hur en politisk ordning skapas och upprätthålls, utan också hur det politiska rummet i den Europeiska unionen är konstruerat. I anslutning till kritiken av den flexibla integrationen diskuteras också vilka de möjliga alternativen är. Kapitellet avslutas med en diskussion om vilka villkor som måste ställas för att den flexibla integrationen trots allt skall kunna vara en bärkraftig princip i den Europeiska unionen. Att den flexibla integrationen trots kritiken är en princip som redan vunnit insteg i unionen och därför måste betraktas som en politisk realitet i det framtida samarbetet är uppenbart.

## Flexibel integration som reforminstrument

Idén om flexibel integration är lika gammal som det europeiska integrationsprojektet. Kärnpunkten är frågan om det differentierade medlemskapet. En grundsats i det europeiska samarbetet är att medlemskapet skall vara homogent och att samma spelregler skall vara tillämpliga för samtliga medlemsstater inom gällande politikområden. Det odelade medlemskapet är en grundbult i den s.k. gemenskapsmetoden ("community method"), som bygger på att alla rör sig i samma riktning. Samtidigt har det skett upprepade brott mot denna integrationstradition. Övergångslösningar i förhållande till det gemensamt uppnådda regelverket (*acquis communautaire*) har varit vanliga i samband med de olika utvidgningsprocesserna i EU. Även inom EU:s egen medlemskrets har integrationen skett i olika takt. Uppläggningsprocessen av EMU-processen med tre etapper där alla medlemsstater inte kunde förväntas kvala in samtidigt är ett uttryck för detta. Även på andra områden finns det exempel på att samma regler inte samtidigt gällt inom alla medlemsstater. Idén om det homogena medlemskapet har därför alltid varit en sanning med modifikation. Den politiska praktiken i EU visar tydligt att flexibel integration baserad på differentierat medlemskap varit en ofta använd metod.

Tillämpningen av metoden uppvisar emellertid inte ett ensartat mönster. I vissa sammanhang kan man tala om mycket varaktiga, för att inte säga permanenta undantag för några av de redan etablerade medlemmarna av unionen. I återigen andra har det ingåtts informella överenskommelser om att vissa av länderna står utanför de gemensamma arrangemangen så länge som det är politiskt nödvändigt. En del av flexibiliteten har tillämpats utanför EU:s ramverk, som t.ex. Schengensamarbetet för gränskontroller, försvarssamverkan i VEU och det europeiska valutasamarbetet EMS i slutet av 1970-talet. I andra fall har det skett inom unionen, vilket är fallet med EMU och delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ulf Bernitz behandlar närmare i nästa kapitel förekommande fall av flexibilitet inom några sakområden.

Flexibel integration är inte heller ett homogent fenomen ifråga om bakomliggande orsaker. Lika lite som integrationsprocessen mer allmänt kan förklaras utifrån ett enda teoretiskt perspektiv, kan den flexibla integrationen ses som ett resultat av endast ett fåtal faktorer. Flexibel integration kan beskrivas som ett praktiskt sätt att lösa mer akuta problem i det europeiska samarbetet, men också som ett generellt politiskt instrument för att etablera en balanspunkt mellan enighet och mångfald i det europeiska projektet. I andra fall kan man hävda att principen tillgodoser särintressen inom enskilda sakom-

råden; den blir då ett resultat av sektorspolitiska ambitioner och har endast lite med mer överordnade integrationsstrategiska överväganden att göra.

I ytterligare andra fall kan man notera att geopolitiska omständigheter har haft betydelse. Till skillnad från de övriga förklaringarna är detta ett perspektiv som tar sin utgångspunkt i händelseutvecklingen utanför EG/EU. Flexibel integration blir då närmast ett svar på utmaningar i den internationella miljön. Det är tydligt att t.ex. Schengensamarbetet, men också det framväxande säkerhetspolitiska samarbetet och diskussionerna om en väpnad styrka i bl.a. fransk-tysk regi kan, och bör tolkas på detta sätt. Ökade flyktingströmmar, gränsöverskridande kriminalitet och nya krishärdar i Europa har gjort det nödvändigt att söka efter nya lösningar. Det är uppenbart att Maastrichtförhandlingarna om en monetär och politisk union i början av 1990-talet influerades starkt av det kalla krigets slut, murens fall och den därav följande återföreningen av de två tyska staterna.

Synen på flexibel integration har också förändrats under åren. Flexibel integration och differentierat medlemskap har från att vara nödvändiga särlösningar förvandlats till generella – och rumsrena – integrationsteoretiska principer, bl.a. för att hantera strukturproblem i organisationen, problem som ibland gått under den målande benämningen "euroscleros". Inom EU började t.ex. motsvarande argument för och mot medlemskap i EMU användas, som tidigare endast förekom vid utvidgningar av EG/EU. Till en början dominerade i huvudsak tekniska och realpolitiska bedömningar motiven för ett differentierat medlemskap. Det gäller t.ex. övergångslösningarna i samband med utvidgningen, EES-avtalet och undantagen i Maastrichtfördraget 1992.

En avgörande vändpunkt var just Maastrichtförhandlingarna. Då blev det politiskt "nödvändigt" att acceptera det differentierade medlemskapet som en följd av Storbritanniens vägran att acceptera den sociala stadgan och det monetära samarbetet. Som bekant fick såväl briter som danskar sedan igenom en serie undantagsbestämmelser – s.k. opt-out clauses – på flera områden. Principen fick ytterligare en skjuts när Frankrike och Tyskland vid toppmötet i december 1995 krävde att en flexibilitetsartikel som tillåter enskilda medlemsstater att samordna sin politik inom ramen för EU:s institutioner skulle skrivas in i det nya fördraget. Så småningom blev principen också rättsligt stadfast i Amsterdamfördraget, som slöts 1997 och som trädde i kraft våren 1999.

Efterhand har ett allt starkare ideologisk-politiskt tonläge gjort sig gällande i debatten. Från att i äldre europeisk integrationsdiskurs ha betraktats som något av en omöjlighet har föreställningen om att vissa länder skall kunna

bilda en förtrupp vunnit påfallande stor anslutning i breda politiska kretsar i Europa och är nu ett återkommande inslag på EU:s dagordning. Ett tydligt uttryck för denna "ideologisering" av principen är Fischers majtal, men också i hög grad de diskussioner som under 2000 förts i anslutning till en revision av Amsterdamfördraget.

## Olika flexibilitetsmodeller

Det råder viss oreda i terminologin vilket också yttrar sig i diskussionen om vilka modeller för flexibel integration som skall gälla i praktiken. Som framgår också i andra bidrag till denna volym, har tre alternativ stått i förgrunden: "Europa i flera hastigheter", "Europa à la carte" och "Variabel geometri". Medan de första två representerar ytterligheterna, är den senare en sorts mellanling. Uppdelningen i tre modeller innebär också en fokusering på tre olika dimensioner: i den första är tiden det helt centrala, i den andra sakfrågorna, i den tredje den politiska geografin, dvs. vilka stater som medverkar.

Den första modellen åsyftar en situation med differentierat medlemskap, där medlemsstaterna beslutar sig för att genomföra samma politik, men i olika tempo. Integrationsmålet är gemensamt för samtliga parter, även om vägen dit är olika snabb och rytmen varierar. Enligt Romfördraget skall kommissionen i sitt arbete med att ta fram ny lagstiftning ta hänsyn till medlemmarnas olika utvecklingsnivå. Frågan är inte om, utan när samtliga medlemmar av unionen nått det uppställda målet. En underliggande premis är dock att samtliga bör ha nått fram inom en viss angiven tidsram och att undantagsbestämmelser endast får vara tillfälliga. Deltagandet är i princip inte förhandlingsbart. Avvikelser från ett uppsatt integrationsmål kan endast ske i undantagsfall, och då under begränsad tid. Vad integrationslogiken anbelangar är antagandet att de stater som befinner sig i främsta ledet fungerar som draghjälp för dem som kommer efter. Med andra ord fungerar den flexibla integrationen som en katalysator för *hela* kollektivet av medlemmar.

Den andra modellen för tanken till en matsedel, från vilken man väljer fritt. Annorlunda uttryckt komponerar man själv sin måltid, helt efter egna behov. Integrationsriktningen är inte automatiskt densamma, tvärtom. De samarbetsarrangemang som ingås kan vara tillfälliga, medan de enskilda undantagen kan vara ytterst beständiga. Det centrala i modellen är den fullständiga handlingsfriheten. Avvikelser från ett huvudmönster riskerar att bli huvudregel, inte undantag.

Den tredje modellen, variabel geometri, har som utgångspunkt att samtliga medlemsstater deltar i ett antal gemensamma politikområden, samtidigt som möjligheten står öppen för en grupp av stater att ta ett steg vidare i syfte att fördjupa det ömsesidiga samarbetet. Samtidigt som man inom ramen för denna tolkning kan acceptera mer permanenta undantag ifråga om integrationsåtaganden, fokuseras intresset till skillnad från à la carte modellen primärt på dem som väljer – och tillåts – att göra mer djupgående utfästelser i en mindre krets än helheten, inte på dem som av någon anledning väljer utanförskapet. Till skillnad från à la carte-modellen förutsätter variabel geometri att den institutionella strukturen förblir gemensam och att de grupper av stater som fördjupar integrationen inte bygger upp nya, egna institutioner. Utfallet blir olika även i ett annat avseende. Variabel geometri förutsätter att en *grupp* av stater samarbetar närmare i syfte att fördjupa integrationen.

Skiktningen i differentierat medlemskap baseras på uppdelningen av staterna i två kategorier: de som vill och kan gå vidare och de som varken kan eller önskar fördjupa samarbetet. De senare är inte skyldiga att följa de mer ambitiösa och är därmed inte heller skyldiga att bekosta den fördjupade integrationen. Till skillnad från flerhastighetsmodellen fastlägger variabel geometri inte en fast tidpunkt, då eftersläntrarna skall ansluta sig. Vid tillämpningen av variabel geometri kan det lätt uppstå en kärna och en periferi. Engelskans benämning "multi-tier" är egentligen ganska talande – det kan i realiteten handla om en skiktning av länderna i olika kategorier, en skiktning som till skillnad från "Europa i olika hastigheter" kan få en mer beständig karaktär med olika typ av medlemskap som följd. Den mest radikala, och av många kritiserade uttolkningen, är den som på hösten 1994 lanserades av de ledande tyska kristdemokraterna Wolfgang Schäuble och Karl Lamers och som har idén om koncentrisk cirkel som bärande princip. Denna variant förespråkar ett strikt system, där de länder som önskar ansluta sig till centrum, eller den inre cirkeln, är tvungna att passera ett antal stationer, innan de kan anses vara kvalificerade.

En tillämpning av "Europa à la carte"-modellen, som särskilt förordades av Storbritannien under det tidiga 1990-talet, uppfattas som direkt integrationshämmande och ett sätt att på sikt förvandla det europeiska integrationsprojektet till ett mer traditionellt mellanstatligt samarbete, baserat på snäva nationella egenintressen. Den gör det svårt att förverkliga den inre marknaden och skulle på sikt försvaga EU:s position i världen, säger dess kritiker, som också hävdar att den skapar oklarhet om en av kärnpunkterna i den europeiska integrationen, nämligen balansen mellan rättigheter och skyldigheter.

På grund av sin atomistiska natur har den aldrig fullt ut uppfattats som ett seriöst alternativ för EU. Den avvisades därför av den s.k. reflektionsgrupp, som på uppdrag av medlemsstaternas utrikesministrar förberedde 1996 års regeringskonferens om en översyn av Maastrichtfördraget. Den sentida diskussionen om den flexibla integrationens utformning har således stått mellan flerhastighetsmodellen och variabel geometri. Den utpräglat elitistiska variant av variabel geometri som förespråkats av de tyska kristdemokraterna och som bygger på en tanke om en hård kärna av ledande stater avfärdades i Amsterdamprocessen som politiskt mindre gångbar.

## Amsterdamreglerna

Amsterdamfördraget (EU-fördragets artikel II samt artiklarna 34–45) innehåller inte uttryckliga referenser till termen "flexibilitet", men avhandlar de facto fenomenet under rubriken "närmare samarbete", eller "closer co-operation", som det engelska uttrycket lyder. Fördraget säger att de stater, som vill arbeta tätare samman har rätt att utnyttja EU:s institutioner och regelverk för sina syften utan att man sammankallar en regeringskonferens. De får dock inte påverka den gemensamma EU-politiken och gemenskapens åtgärder eller program och på sikt äventyra Romfördragets målsättningar. Ett "närmare samarbete" måste ligga inom gemenskapens befogenheter. Fördragstexten är därför mycket tydlig på ett antal punkter när det gäller vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda: samarbetet, som måste syfta till att främja unionens mål och intressen och beröra en majoritet av medlemsstaterna (den s.k. kritiska massan), skall respektera fördragets principer samt dess gemensamma institutionella ram och endast användas som en sista utväg när gemenskapsmetoden visat sig otillräcklig. Det får heller inte påverka det juridiska regelverket i övrigt och t.ex. innebära diskriminering eller begränsning av handeln mellan medlemstaterna inom ramen för den inre marknaden. Inte heller får ett "närmare samarbete" innebära snedvridning av konkurrensvillkoren i unionen.

Utanförstående stater skall således inte påverkas rättsligt av de andras samarbete. Samtidigt skall systemet vara öppet för de stater som inte är med från början: de skall kunna gå in när de så önskar. Samtidigt som majoritetskravet utgör en begränsning, är utrymmet för blockering mindre. Även om man kan besluta om att inleda ett närmare samarbete genom kvalificerad majoritet i rådet, kan dock alltid en enskild medlem hänvisa till "viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik" och genom ett *särskilt* procedurbeslut, där det

krävs kvalificerad majoritet, lyfta frågan till Europeiska rådet där varje medlemsstat har vetorätt. Det är detta förfarande som i EU-terminologi går under benämningen "nödbromsen". Sammantaget är Amsterdamfördragets regelverk en katalog över restriktioner.

Samtidigt som reglerna anger formerna för beslutsfattandet och deltagandet, nämner fördragstexten inte några konkreta sakområden där principen om flexibel integration kan tillämpas. Däremot klargör Amsterdamfördraget de politikområden på vilka principen *inte* är applicerbar inom första pelaren, nämligen de där EG/EU har exklusiv kompetens i förhållande till medlemsstaterna; det gäller jordbruks- och fiskeripolitiken, transportpolitiken, konkurrenspolitiken och handelspolitiken. Fortfarande är det stora flertalet politiska sakområden dock tillgängliga för flexibel integration. Möjliga kandidater som diskuterats är t.ex. skatter, socialpolitik, miljö, försvarsindustriellt samarbete, narkotikabekämpning, industripolitik och forskning för att nämna några.

Reglerna för ett "närmare samarbete" gäller bara första och tredje pelaren, inte den andra, där den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) utformas. Här står det enligt artikel 17.4 medlemsländerna fritt att i grupp utveckla ett närmare försvarssamarbete utanför fördragen, inom ramen för VEU och NATO. Villkoret är att ett sådant fördjupat samarbete inte äventyrar EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Eftersom besluten i princip tas med enhällighet i pelare två har man indirekt infört en "flexibilitetsklausul" (artikel 23), som innebär att ett land som vill stå utanför ett fördjupat samarbete, men som inte önskar förhindra andra att gå vidare, ger sitt medgivande genom s.k. konstruktivt avstående. Denna flexibilitetsklausul är inte bara en beslutsmässig princip utan bygger också på en sorts "gentlemen's agreement" att den stat som avstår skall avhålla sig från handlingar som kan störa de övriga samarbetsprojekt.

Amsterdamreglerna innebär slutligen att kommissionen är den instans som ytterst får ansvaret att lägga fram förslag för hur ett tätare samarbete skall se ut. För övervakningen av flexibla samarbetsprojekt inom pelare ett och tre ansvarar EG-domstolen. Än så länge har Amsterdamreglerna inte utnyttjats, än mindre prövats. Tidigare arrangemang som EMU och Schengen startade innan Amsterdamprinciperna var fastlagda och ratificerade.

En möjlig tolkning av Amsterdamfördraget är att det primärt förordar en lösning av flexibilitetsfrågan genom ett "Europa i flera hastigheter". Det är också den hållning som framför allt antifederala och till principen om flexibilitet i grunden skeptiska medlemsstater som Sverige intar. Det faktum att själva principen om att låta vissa stater gå före fått ytterligare legitimitet genom



Amsterdam har dock av många setts som en utsagd acceptans eller öppning för just ett differentierat medlemskap av typen variabel geometri. I själva verket kan Amsterdam sägas ha rättfärdigat en ny variant, som skulle kunna beskrivas som en flerhastighetsmodell i kombination med en hård kärna.

## Fischers metod

Hur skall då Fischers resonemang ses i relation till detta? Fischer tänker sig två, möjligen tre utvecklingsstadier i genomförandet av en federal ordning. I ett första steg föreställer sig Fischer att de stater som så önskar, bygger ut och fördjupar samarbetet inom enskilda områden, t.ex. det monetära samarbetet, utrikespolitiken, miljöbekämpningen osv. I ett andra steg skall det förstärkta samarbetet stimulera gruppen av integrationsvilliga stater att just bilda ett gravitationscentrum, där medlemmarna inom sig sluter ett nytt europeiskt grundavtal. Detta fördrag bör innehålla alla de centrala elementen i det som senare, i ett tredje steg, förvandlas till en allomfattande EU-konstitution av federativ karaktär. Inte nog med att kärnländerna förväntas genomföra den federala reformen som ovan skisserats, de skall också fungera som förtrupp, eller lokomotiv för de övriga medlemsländerna i unionen.

Hur nära ligger Fischers förslag villkoren i Amsterdamfördraget? I huvudsak tycks Fischers resonemang följa villkoren dock utan att i detalj förhålla sig till samtliga. Särskilt tydlig är han ifråga om tillträde respektive utanförskap. Enligt Fischer får förtruppen inte vara sluten utan måste vara tillgänglig för de stater som önskar delta i det fördjupade samarbetet. Tvärtom skall kärnstaterna ha en integrationsfrämjande funktion. De som vill, men inte kan, skall "... ges möjligheter att komma framåt." Däremot får den medlemsstat, som inte önskar, eller för den delen inte kan, inte tvingas in i det fördjupade samarbetet i kärnan. På motsvarande sätt skall den motvillige eller oförmögne staten inte kunna hindra övriga från att gå vidare.

Vid första påseendet framstår Fischer som förespråkare för ett "Europa i flera hastigheter". Han framhåller att kärnstaterna inte bara skall vara aktivt intresserade av en utvidgning, utan också lyckas skapa en betydande attraktionskraft – och normbildningsförmåga – för de övriga medlemsländerna. I korthet innebär det att vi inom EU:s medlemskrets tydligt bör kunna urskilja pionjärer och efterföljare i motsats till en situation där vi får två medlemskategorier, föregångare respektive mer eller mindre eviga eftersläntrare. Samtidigt varnar han för vad som händer om det upprättas restriktioner ifråga om

både tillträde och fördjupning. Då är risken mycket stor för att gravitationskärnan bildas utanför fördraget.

Innebörden av detta måste rimligen vara att Fischer egentligen förespråkar en variant av variabel geometri. Att en grupp av stater inom sig upprättar ett federalt fördrag är i det närmaste liktydigt med att man får en distinkt och förmodligen mycket varaktig skiktning av medlemsländerna. Att ett differentierat medlemskap i denna fråga skulle vara av övergångsnatur förefaller osannolikt mot bakgrund av hur *olika* EU:s medlemmar uppfattar just tankarna om en federal ordning i Europa.

I förhållande till Amsterdamvillkoren är Fischer inte fullt ut "politiskt korrekt". Hans förslag om en federal strategi i tre etapper tycks i princip bryta mot två, sannolikt tre av Amsterdamfördragets villkor för ett tätare samarbete: dels är det diskutabelt om hans program kan ses som en *sista utväg* för att lösa förestående integrationsproblem, dels är det en fråga om huruvida programmet kan genomföras utan att "de sedvanliga och i fördraget föreskrivna förfarandena", dvs. gemenskapsmetoden, påverkas menligt. Slutligen är frågan om de gruppbildningar som uppträder i form av Kärneuropa, förtrupp etc. egentligen är förenliga med majoritetskravet; språkbruket för snarare tanken till en minoritet av medlemsstater. Hans skiss uppvisar därför stor principiell likhet med det elitperspektiv på integrationen, som det kristdemokratiska förslaget om koncentriska cirklar representerar.

Fischer gör sig egentligen till tolk för en allmänt utbredd uppfattning bland ledande kontinentaleuropeiska politiker. I det politiskt tungt vägande dokument, som kom 1999 och som författats av den tidigare belgiska statsministern Dehaene, forne tyske presidenten Weizsäcker och förre brittiske ministern David Simon (den s.k. Dehaene-rapporten) ställs institutionell flexibilitet upp som ett oundgängligt krav. I likhet med Fischer hävdar rapportens författare att om inte medlemsstaterna har rätt att fördjupa samarbetet inom det institutionella ramverket, kommer de att samarbeta utanför avtalen eller t.o.m. utanför *unionen*. I det senare fallet riskerar hela det europeiska integrationsprojektet att utarmas p.g.a. av konkurrerande samsarbetsformer: vi får helt enkelt olika sorts "Europa". Att ett fördjupat samarbete utanför unionen skapar oklarheter om rättens räckvidd och medlemskapets status är uppenbart. Så som det nu är måste t.ex. nyblivna EU-medlemmar också få tillträde till Schengen för att deras gränser mot omvärlden skall kunna få en mer stabil utformning.

För Fischer är den flexibla integrationen inte endast en realpolitisk nödvändighet – den är också en överordnad rationell politisk princip i kampen

mot en alltmer utbredd misströstan, eller "Euro-malaise", som bl.a. bottnar i EU-systemets otillräckliga förmåga att tillgodose ständigt stigande legitimitetsanspråk från medborgarnas sida. I Fischers tankevärld skall de stärkta parlamentariska inslagen i EU:s institutionella uppbyggnad uttryckligen minska eller helt utplåna det demokratiska underskott, som nu anses plåga unionen, samtidigt som följdintegrationen gynnar framväxten av nya politiska regleringar på områden, som nu i huvudsak är nationalstaternas huvudansvar. På så sätt kan man hantera de problem, som uppstår i hägnet av en flexibilitet, vilken tillämpas utanför avtalen, t.ex. Euro-12, nämligen att den institutionella balansen i EU rubbas eller förskjuts och att genomskinligheten i beslutsordningen minskar med påföljande svårigheter att utkräva politiskt ansvar.

Det principiella huvudargumentet är därför att flexibel integration inom unionen är den enda framkomliga och på sikt önskvärda vägen att hantera EU-systemets tilltagande komplexitet och bristande genomskinlighet. Av många beskrivs EU som en trög och konservativ organisation med en inbyggd motvilja att ta itu med långsiktiga strategiska problem. I själva verket kan den flexibla integrationen ses som ett sätt att reformera EU i ett läge där andra och i nationalstaterna väl utprovade tekniker för regelbunden revision av procedurer, institutioner och rättsregler inte visat sig tillräckliga i en miljö av mödosamt framtagna övernationella kompromisser.

## Problem med flexibel integration

Vilka är de möjliga konsekvenserna av en brett tillämpad flexibilitetsprincip i EU? Att det inte är en problemfri övning är uppenbart.

Det differentierade medlemskapet inom unionen kan utformas antingen *innanför* eller *utanför* de institutionella ramarna i EU. EMU-länderna är på väg att sinsemellan fördjupa den politiska integrationen inom ramen för det som tidigare hette Euro-11 och som med Greklands inträde blir Euro-12. Detta är ett paradexempel på samarbete inom unionen men *utanför* avtalen. Gruppen av EMU-länder träffas före de ordinarie finansministermötena i ECOFIN för att diskutera inte bara monetära spörsmål, utan också allmänna ekonomiska frågor. Parallellt med denna form för informell tillämpning av principen om differentierat medlemskap kommer det också att ske ett samarbete, där vissa stater *inom* ramen för en institutionell ordning går längre än övriga.

Det är detta Fischers förslag egentligen handlar om. Grundproblemet här, liksom i fråga om den informella tillämpningen, är att EU är en pluralistisk aktör med avsevärda ledarskapsproblem. En hård kärna kan ses som ett sätt att lösa EU:s ledningsproblem i en situation där organisationen utvidgats och den ökade institutionella komplexiteten hotar leda till ostyrbarhet. En tydligare hierarki av stater i EU, bildad genom ett direktorat, vore ett sätt att minska komplexiteten. Om det även framöver visar sig politiskt svårgenomförbart att justera de stora staternas röststyrka i ministerrådet på de mindres bekostnad kan en hård kärna vara en intressant lösning på maktproblemet. Det finns risk för att kärnan får en förmåga att blockera varje önskat beslut, dvs. får en reell vetorätt i europeisk politik. Även ett informellt samråd som t.ex. Euro-12 kan få långtgående effekter för makten i EU.

De länder som valt att stå utanför EMU drabbas lätt av ett utanförskap, även på andra områden. Den funktionella centraliseringen av t.ex. penningpolitiken inom EMU från medlemsstaternas politiska sfärer till en självständig ECB-direktion innebär inte bara maktförskjutningar från politiken till teknokratin utan också från periferin till centrum. Den variabla geometrin ger möjlighet att skapa en *kärna* av medlemsstater inom EU vilka är mer sammanvävda med varandra än med övriga EU-stater. Effekten kan bli ett nytt mönster i centrum-periferirelationerna och att därmed nya potentiella politiska spänningar skapas inom EU. En ojämn fördjupning av integrationen i Europa skapar starka impulser för följdintegration, i första hand inom kärnan. Med följdintegration kan t.ex. avses en situation, där politikområden överförs från mellanstatliga beslutsformer i andra och tredje pelaren till överstatliga beslut i första pelaren. Följdintegration och kärnbildning påverkar EU som ett sofistikerat förhandlingssystem, både utåt och inåt.

Det finns därför också vissa begränsningar för hur hård en ny kärna i europeisk politik kan tillåtas bli för att inte äventyra handlingskraften *utåt*. Den variabla geometrins påverkan på EU:s omvärldsrelationer är därför ett svårlöst problem. Ett exempel är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Om många EU-stater exempelvis inte deltar i ett fördjupat samarbete försvagas EU:s möjligheter att spela en framträdande roll på den globala scenen. Enligt fördragen är det bara EU som kan sluta internationella avtal som påverkar unionens interna regelverk, avtal vilka också skall godkännas av Europaparlamentet. En olöst fråga är vilken roll EU har gentemot omvärlden om det exempelvis bara är 20 av 25 medlemmar som berörs av ett sådant avtal.

Omvänt påverkar bildandet av exklusiva klubbmiljöer EU:s *inre* förhandlingssystem. EU har träffande beskrivits som en förhandlingsmaraton, där vo-

tering som beslutsmekanism endast utnyttjas i undantagsfall. Ett utmärkande drag är att framtidsperspektivet är i det närmaste oändligt. Med en förhandlingsterm skulle vi kunna säga att "framtidsskuggan" är mycket lång. De inblandade parterna vet att de kommer att mötas igen och åter igen. I hägnat av denna ordning har det utvecklats en alldeles särskild politisk kultur, som samtidigt blivit en central del av just gemenskapsmetoden. Den bygger både på en väl utvecklad praktik och ett allmänt accepterat normsystem. Centrala värden för EU:s beslutsfattande är t.ex. ömsesidighet, långsiktighet, tolerans och minoritetsskydd. Ett annat kännetecken är att samtliga parter skall få ut något av den framförhandlade överenskommelsen.

Förhandlingarna går ofta till så att parterna i sina samarbetssträvanden söker både breda allianser och breda paketlösningar över sakfrågegränserna. Även om det utvecklats specifika beslutskulturer inom områden som jordbruk, handel, miljö etc. har det blivit allt vanligare att sakfrågor från olika politikområden kopplas ihop i större uppgörelser. Inte minst är detta en vanlig teknik när man inom rådet eller i det förberedande arbetet inom t.ex. ambassadörsgruppen Coreper försöker sy ihop så breda lösningar som möjligt i samband med stora förhandlingsrundor.

Denna teknik är knappast framkomlig i ett system som präglas av starka skillnader i medlemskap. Det kan bli allt svårare att hitta effektiva förhandlingslösningar, bl.a. därför att kommunikationskanalerna antingen blir färre eller täpps till. Förhandlingar är ofta ett mycket effektivt sätt att förmedla information och skapa meningsutbyte i ett komplext socialt system. Den paradoxala situationen kan alltså uppstå, att en effektivitetsfrämjande åtgärd som flexibel integration i själva verket får motsatt effekt. I sin ambition att göra EU smidigare och mer anpassningsbart till förändringstryck, riskerar man att skada de mer robusta inslagen i systemet, egenskaper som härrör från det faktum att förhandlingarna i EU sker över flera sektorer och mellan nivåer och involverar ett mycket stort antal aktörer.

I det ögonblick en princip om flexibel integration och europeiska gravitationscentra får starkt genomslag i en europeisk förhandlingsmiljö riskerar den också att få vittgående konsekvenser för de centrala normer och gemensamma uppförandekoder som bär upp systemet. Själva idén med en förtrupp innebär att gemenskapskänslan i just den gruppen måste fördjupas på bekostnad av lojaliteten med de utanförstående. Integrationen inom kärnan får en stark identitetsprägel, medan relationen till eftersläntrare eller periferi begränsas till rent funktionellt samarbete. Medan samverkan inom kärngruppen fördjupas i riktning mot det vi skulle kunna kalla för integrativa förhandlingar, kan um-

gängesseden mellan kärngruppen och resten få karaktären av mer konfliktfyllda, eller distributiva förhandlingar, där överläggningarna primärt handlar om att fördela en viss mängd nyttigheter och mindre om att öka den gemensamma kakan.

Att de utanförstående länderna inom sig som grupp skulle vidmakthålla den ursprungliga förhandlingskulturen är knappast sannolikt. De som strävar i samma riktning som kärnländerna kommer sannolikt att söka identifiera sig med centrums värderingssystem snarare än med dem, som mer eller mindre avsiktligt hamnat på efterkälken eller som valt att stå utanför enskilda samarbetsprojekt. Risken för en upplösning av värdegemenskapen är störst med variabel geometri, men knappast heller försumbar med en flerhastighetsmodell. Ju längre tid som i grunden temporära undantags- eller övergångsregler varar, desto större sannolikhet för att lösningarna permanentas. Väntrumspositioner, som inte klart och tydligt har en bortre gräns, uppfattas mycket lätt som problematiska. Detta är ett första rangens problem för den förestående utvidgningen.

En följdintegration kan emellertid mycket väl bli fallet även för länderna utanför. För att den flexibla integrationen inte skall leda till en permanent uppdelning av länderna i olika block, måste även eftersläntrarna så småningom ansluta sig till kärnans samsarbetsstrukturer. Enligt den tyske utrikesministerns sätt att resonera är detta en rent politisk nödvändighet för att förhindra söndring. Problemet uppstår för de stater, som har en avvikande syn på integrationsprocessens inriktning och slutmål, i synnerhet om gravitationskraften i centrum är så stark, att deras valfrihet begränsas.

En vanlig konsekvens i politiska sammanhang är att en rörelse ofta ger upphov till en motrörelse. En institutionalisering av en hård och för integrationsprocessen styrande kärna inom EU kan mycket väl ge upphov till nya motrörelser i EU:s utkanter, rörelser som antingen söker blockering och obstruktion, eller som väljer marginalisering och devalverat medlemskap som metod. I bägge fallen hotar den söndrande logiken att vinna över den integrativa. Samtidigt som den flexibla integrationen är en motvikt till de centrifugala tendenser, som kan uppstå av utvidgningen eller en nord-sydlig splittring, riskerar den att skapa en allt för hård och ideologiskt sammansvetsad kärna, som dikterar villkoren för övriga medlemmar.

## Den svåra konsten att kontrollera

Vissa skeptiker skulle hävda att idén om flexibel integration bygger på en orimlig optimism ifråga om möjligheterna att skapa och styra framväxten av en framtida politisk ordning med hjälp av en specifik modell. Att EU är ett politiskt system torde ingen idag förneka; EG/EU har övergått från att vara en mellanstatlig, folkrättsligt grundad organisation till att bli en politisk organisation med en egen rättsordning och delvis självständiga institutioner. Hur innebörden av detta skall tolkas skiftar dock. Somliga skulle argumentera för att EU-systemet uppvisar närmast unika drag – EU sui generis – och därför inte låter sig inordnas i några kända kategorier. Andra skulle hävda att EU, trots sina särdrag, mycket väl kan beskrivas med hjälp av etablerade begrepp som statsförbund och förbundsstat. Av Fischers tal framgår att det senare betraktelsesättet på intet sätt är honom främmande.

Till en viss del har perspektivvalet att göra med betraktarens normativa utgångspunkt. Lika viktigt är dock om man primärt uppmärksammar systemets juridiska och formella aspekter eller om man tar fasta på dess mer informella sida, inte minst ifråga om hur besluts- och förankringsprocesserna de facto går till. Medan det förra inte bara betonar staternas drivande roll, men också lyfter fram institutioner, rättsregler och kompetenser som viktiga, fokuserar det senare på de många aktörerna och de processer, gemenskaper och förhandlingskulturer, där dessa möts i ett ständigt samspel. Det intressanta är att båda perspektiven bör uppmärksammas för att man på ett meningsfullt sätt skall kunna följa det som enligt många analytiker utmärker EU-systemet, nämligen det ständiga samspelet mellan formella och informella integrationsprocesser över allt mer diffusa territoriella gränser.

Mycket av den doktrindiskussion som förts om begreppet flexibel integration har haft en statscentrerad och rättslig utgångspunkt och har därför inte relaterat fenomenet närmare till just EU:s komplexa beslutsstrukturer, stora aktörsångfald och tunga politiska traditioner. Den kritik som tar sin utgångspunkt i en skeptisk hållning till möjligheterna att skapa en ordning med hjälp av en given modell och ett fixt slutmål har haft just detta perspektiv för ögonen. Skall man renodla kritiken kan man hävda att mycket av den sentida diskussionen om flexibel integration bygger på ett i bästa fall snävt, i sämsta fall oriktigt antagande om EU:s funktionssätt.

EU-integrationen kan liknas vid en process, vars inriktning, uttryck och ändamål hela tiden förändras. Samtidigt är EU en samhällsordning, där tidigare beslut, konflikter och sedvänjor hela tiden gör sig påmind. Den samtida

debatten om flexibel integration för tanken till idéer om en politisk "nystart", idéer som i otillräcklig grad tar hänsyn till EU:s egen historia. I själva verket vore det rimligt att påstå att morgondagens politik i hög grad kommer att vara beroende av gårdagens händelser. Utan att för den skull acceptera tanken om en ödesbestämd utveckling är det uppenbart att tidigare beträdda stigar och gjorda vägval betyder något för den framtida handlingsfriheten. Dagens integrationsteorier har därför endast modesta ambitioner att förutsäga eller föreskriva utvecklingens riktning. Långt ifrån alla skulle därför reservationslöst ansluta sig till påståendet att EU inom överskådlig tid kommer att kunna utvecklas till en federal statsbildning. Framåtskridandet i det europeiska samarbetet skulle därför inte i nämnvärd grad kunna organiseras efter en given plan, där slutmålet dessutom inte bara är politiskt kontroversiellt, utan också sakligt diskutabelt, och där utvecklingen kan ta sig många uttrycksformer.

I ett EU-system, där multilaterala förhandlingsprocesser avlöser och griper in i varandra i ett ytterst intrikat mönster handlar beslutsfattandet inte bara om materiella ting eller s.k. sektorspolitik, utan också om att skapa och förändra regler och procedurer. Själva processen blir lika viktig som att åstadkomma konkreta politiska beslut. Procedurvärden är viktiga i förhållande till krav på effektivitet och beslutsförmåga. Även om den flexibla integrationen i sig kan underminera delar av förhandlingskulturen i EU, förblir förhandlingar i en eller annan form den avgjort viktigaste politiska metoden att fatta gemensamma beslut. Dessa förhandlingsprocesser är sällan styrda av ett fåtal motiv, utan snarare av många intressen, politiska som privata. Istället för att vara resultatet en entydig rationell kalkyl utformad av nationalstaterna kan EU som politiskt system liknas vid en spontant, närmast organiskt framvuxen ordning, där centrala uppförandekoder bildar stommen i en relativt stabil och sofistikerad förhandlingskultur.

Kritiker vänder sig följaktligen mot den utpräglade rationalitet, som skymtar bakom t.ex. den tyske utrikesministerns reformförslag och som i sin logik kan sägas bygga på ett antagande om att en samhällsordning kan skapas just för stunden, relativt oberoende av tidigare traditioner. En besläktad kritik är att strategin för en dynamisk integrationslogik antar att själva samgåendet kan beskrivas som en närmast självklar rörelse från lägre till högre utvecklingsstadier. På samma sätt som man är skeptisk till tanken att samarbetet enligt den s.k. spillover-mekanismen skall sprida sig till allt fler områden i allt vidare cirklar, tar man avstånd från idén om att den flexibla integrationen närmast med automatik banar väg för en fördjupad integration.



Det finns emellertid också debattörer som tar just detta antagande som utgångspunkt för sin kritik av den flexibla integrationen. Med stöd av bl.a. ekonomen Bellassas integrationstrappa, där samarbetsprocessen i ekonomiskt hänseende rör sig från frihandelsområde till total ekonomisk integration (via tullunion, inre marknad och monetär och fiskal union), hävdar de att en av flexibilitet stimulerad samarbetsprocess innebär följdintegration, dels mellan olika sektorer, dels mellan de olika pelarna i "Maastrichttemplet". Följdintegration skulle därför oundgängligen leda till ökad överstatlighet och därmed centralisering. Enhetsakten har setts som bekräftelse på en sådan utveckling, liksom övergången från den inre marknaden till EMU.

Ett vanligt argument i den politiska debatten är också att valutaunionen måste kompletteras med en centraliserad finanspolitik inom ramen för en europeisk federation – en ekonomisk union anses förutsätta en politisk union. Skatter och transfereringar kan enligt detta synsätt inte ses isolerade från penningpolitiken. Flexibel integration är emellertid inte bara ett instrument som syftar till att främja effektiviteten, minska komplexiteten och öka integrationshastigheten. Flexibiliteten kan också ses om ett medel att komma till rätta med det generella demokratiproblem, som statsvetare ibland kallar dubbel asymmetri och som i korthet innebär två saker: dels att den överstatliga beslutsstrukturen inte matchas av en motsvarande demokratisk ordning för ansvarsutkrävande, dels att integrationsprocessen gynnar samarbete på marknadens villkor (i form av avreglering) och i mindre grad främjar insatser med syfte att kontrollera ekonomins aktörer och att skapa välfärdspolitik på europeisk nivå.

Problemet är bara att en federalisering av den typ som Fischer och andra förespråkar kan uppfattas som riskabel på sikt, särskilt som EU som politisk institution då skulle få det som staterna tidigare haft monopol på, nämligen kompetens-kompetens, dvs. makt att utöka sina egna maktbefogenheter. I en federal ordning med stark överstat, där den demokratiskt valda första kammaren baseras på allmän och lika rösträtt, får små stater automatiskt en mindre representation än större stater. Små länders befolkningar riskerar inflytandemässigt sett att bli minoriteter i EU.

En sista punkt för kritik är att själva dynamiken i den flexibla integrationen är sådan att en typ av differentierat medlemskap kan överflyglas av en annan. Även om t.ex. EMU-projektet från början var tänkt att följa modellen med ett "Europa i flera hastigheter" med ett automatiskt medlemskap för *alla* EU-medlemmar, har den sentida utvecklingen och förverkligandet av den tredje etappen gjort att den mera kan liknas vid just variabel geometri. Maastricht-

processens antagande om att alla EU-medlemmar skulle kunna – eller önska – kvalificera sig före sekelskiftet har som bekant inte hållit sträck. Den institutionella obalansen mellan ”ins” och ”outs”, som enbart skulle råda under en övergångstid visar sig nu ha varit betydligt längre än väntat. Den flexibla integrationen riskerar på det sättet att bli en självförstärkande kraft.

## Vilka är alternativen?

En vanlig tes i diskussionen är att det finns andra sätt att reformera unionen och därmed lösa dess problem. Ett alternativ är att öka inslaget av beslut, som fattas med kvalificerad majoritet. Två reflektioner anmäler sig i sammanhanget. För det första kan en utvidgning av majoritetsprincipen i ett antal sakfrågor ses som ett sätt att öka den federala potentialen i systemet, något som borde avskräcka mindre federalt sinnade stater som t.ex. Sverige och Danmark från att driva just detta som en alternativ lösning. För det andra kan det i praktiken visa sig lika svårt att genomföra en reform på detta område som att justera röstvikterna i ministerrådet eller minska antalet kommissionärer. Dessutom är voteringar som beslutsmetod synnerligen ovanliga.

Ett annat alternativ till den flexibla integrationen är att lyfta fram principen om subsidiaritet mer än vad som nu är fallet. Idén skulle vara att i än högre grad betona dess närhetsaspekt, samtidigt som man överlåter större ansvar på de enskilda staterna att genomföra en politik som främjar integrationen. Doktrinen om ”den tredje vägen” som ett alternativ till ren överstatlighet och ren mellanstatlighet är ett tydligt uttryck för denna tankegång, liksom de från företagsvärlden inlånade tankarna om s.k. benchmarking. Det senare skulle innebära att de enskilda medlemsländerna jämför varandras politik med varandra för att på det sättet skapa större likhet inom sakområden som inte sköts på överstatlig nivå. Själva idén med benchmarking är att jämförelsen med andra skall fungera som en sporre att bli bättre. Det faktum att dynamiken i dagens EU är mer ”huvudstadsdriven” än vad som varit fallet, då kommissionen i kraft av sitt ledarskap kunnat förvalta sin förslagsrätt talar för en ordning med ökat nationellt ansvar. Detsamma kan sägas om det förhållandet att unionens legitimitet i hög grad baseras på medlemsstaternas demokratiska kvaliteter, ej EU-institutionernas.

Problemen är emellertid två: dels behöver subsidiariteten på intet sätt ses som ett alternativ till den flexibla integrationen, tvärtom, något som tydligt framkommer i den tyske utrikesministerns tal, dels förutsätter alla mer avan-

cerade bokstavstillämpningar av subsidiariteten att EU inom sig upprättar en kompetenskatalog, vilket man hittills misslyckats med. På samma sätt som det finns en fara i att renodla den flexibla integrationen som vägledande princip, finns det en fara i att allt för strikt dela upp beslutskompetenserna mellan EU:s institutioner och medlemsstaterna, eventuellt inkluderande även lägre nivåer som regioner. Strikta system tenderar inte bara att snabbt bli otidsenliga, de försämrar också möjligheten att skapa de breda kontaktytor och paketlösningar, som krävs för en hållbar förhandlingsöverenskommelse.

Ett tredje alternativ är att laborera med ett större inslag av det, man numera kallar "soft law", dvs. överenskommelser utan tydlig reglering av EG-rätten och därmed av EG-domstolen. Tankegången ligger nära idén om det nationella ansvaret för EU:s utveckling. Ett fjärde och sista alternativ är det som vi ovan, i samband med Amsterdamfördragets regelverk omnämnde som "konstruktivt avstående". I pelare två, där den gemensamma utrikespolitiken förs, är denna teknik avsedd att fungera som en variant på flexibilitetstemat, nämligen att de stater som inte önskar gå så fort fram, inte skall hindra de andra att göra så, även om man i princip ogillar det framlagda förslaget. Istället för att utnyttja sitt veto eller sin röstvik i en majoritetssituation, dvs. dra i "nödbromsen" lägger man ned sin röst.

## Flexibel integration trots allt?

Det är uppenbart att principen om flexibel integration trots allt visat sig förhållandevis framgångsrik som reforminstrument i EU. Den har gjort det möjligt att fördjupa och delvis förenkla det europeiska samarbetet på många områden. Den flexibla integrationen har blivit ett institutionaliserat inslag i unionens arbete. Det vi kallat alternativa handlingsvägar bör kanske snarare ses som komplement än substitut i strävan att reformera EU:s komplexa beslutsmaskineri. Effekterna av dess tillämpning är, som vi ovan påpekat, emellertid långt ifrån harmlösa. Precis som dess systerprincip subsidiariteten kan den flexibla integrationen i kraft av sin elasticitet ge upphov till – och rättfärdiga – närmast motsatta politiska mål.

Frågan som inställer sig är därför om den flexibla integrationen, trots dess avigsidor, kan fungera som en hållbar, eller *bärkraftig* princip i EU? Skall principen om flexibel integration kunna utnyttjas, är det många som menar att verkställigheten måste kringgärdas av starka kontrollfunktioner och helst ta form av den modell vi tidigare kallat "Europa i flera hastigheter". Andra

skulle framhålla möjligheten att dra i den s.k. nödbromsen om utvecklingen skenar iväg därför att den inbyggda "avskräckningsfunktion" som ligger i ett hotande sönderfall inte har någon verkan. Återigen andra skulle vidmakthålla kravet om en "kritisk massa", dvs. att en majoritet krävs för att den flexibla integrationen skall kunna tillämpas.

Kritiker har emellertid hävdade att såväl nödbromsen som idén om den kritiska massan kan vara problematiska; nödbromsen därför att ett flitigt bruk av den lätt leder till stillastående och politisk förstelning, den kritiska massan för att majoritetskravet inte går att upprätthålla i en union om närmare trettio medlemmar. Ett alternativt sätt är att ta sin utgångspunkt i några mer allmänna riktlinjer för principens tillämpning.

Två underliggande huvudprinciper kan här sägas vara vägledande: EU måste sträva efter att bibehålla och utveckla det gemensamma regelverket, dvs. det som kallas *acquis communautaire* samt skydda och konsolidera ett enhetligt institutionellt ramverk. Varje form för samarbete måste vara framåtsyftande i dessa två avseenden. För att säkra de överordnade målen måste den flexibla integrationen ta hänsyn till fem olika ramvillkor. Om dessa uppfylls, kan man på goda grunder hävda att idén om flexibel integration är en bärkraftig princip för EU.

- För det första får den flexibla integrationen inte leda till missbruk, utan måste även framgent betraktas som en sista utväg. Ett övermåttan bruk av flexibel integration innebär att kostnader vältras över även på dem, som inte deltar. Med bibehållen institutionell struktur täcks nämligen administrationskostnaderna av gemensamma EU-medel.
- För det andra får den flexibla integrationen inte skada sammanhållningen. Det innebär att den inte får stänga någon ute eller ske på ett sådant sätt att den provocerar utomstående att ofta dra i nödbromsen.
- För det tredje får den, i anslutning till villkoret ovan, inte leda till bildandet av en mer eller mindre permanent kärntrupp eller en skiktning av EU-kollektivet i ett A-lag och ett B-lag, t.ex. i ekonomiskt hänseende.
- För det fjärde får den flexibla integrationen inte skada representativiteten i EU-systemet. För att kunna bibehålla legitimiteten i medborgarnas, men också omvärldens ögon måste de stater som väljer ett närmare samarbete sammantaget representera unionens kulturella och sociala mångfald.
- Slutligen får det tätare samarbetet inte leda till bildandet av stormaktsdirektorat.

Vad kan man utifrån detta säga om principens hållbarhet? Om kriterierna följs noggrant måste slutsatsen bli att den flexibla integrationen är ett både nödvändigt och välkommet inslag i EU:s samarbetsarsenal. Problemet är förstås hur man skall bedöma den framtida troheten mot de uppställda villkoren, men också vem eller vilka inom unionen som får ett avgörande inflytande över principen. Vi lever inte i den bästa av världar. Att det kan uppstå tolkningstvister i anslutning till tillämpningen är uppenbart. I situationer av s.k. *fair weather politics* är det säkert inga svårigheter att vinna fortsatt gehör för regelverket. I kriser kan det däremot se helt annorlunda ut. Att EU både kommer att uppleva egna kriser och konfronteras med utomstående problem står utom all tvivel.

Beroende på sin inneboende *dynamik*, men också graden av återhållsamhet hos de inblandade staterna kan flexibiliteten innebära såväl söndring som enande. Att man måste räkna med både kärntrupper och stormaktsambitioner är realpolitiskt rimligt, liksom att det kan uppstå problem med betalnings-solidariteten. I dessa avseenden får man nog räkna med avvikelser från ramvillkoren. Den framtida knäckfrågan är om man genom flexibel integration i unionens hägn överhuvudtaget lyckas hålla ihop det politiska systemet. Utgångspunkten är tanken om det homogena medlemskapet, något som alltid har ansetts vara ett avgörande villkor för sammanhållningen i unionen. Ju större skillnader som råder bland olika medlemsstater ifråga om integrationens inriktning, desto svagare sammanhållning lyder resonemanget.

Enligt många betraktare har den flexibla integrationen en mycket hög riskpremie ifråga om unionens fortsatta funktionssätt – principen kan bli direkt skadlig för det fortsatta samarbetet. Den balanserar på en tunn knivsegg. Samtidigt som särlösningar har kommit till för att tillgodose olika nationella intressen, har kritiker kunnat peka på risken för att den integrativa ordningen i EU:s beslutssystem får konkurrens av en ordning som mer präglas av splittring och osämja än samarbete och uppoffringsvilja. Särskilt tydligt skulle detta vara om utvecklingen strikt följde principerna för variabel geometri med en varaktig uppdelning av medlemsstaterna i olika grupperingar.

Samtidigt som de starka reaktionerna på Fischers maj-tal har dessa kritiska reflektioner som klangbotten, står det klart för alla inblandade att en utvidgning med 12 nya stater inom de närmaste 5 till 10 åren gör det nödvändigt med ökad valfrihet ifråga om EU:s institutionella utformning. Av realpolitiskt tvingande skäl måste därför även skeptikerna gå med på en ordning, som i en eller annan form tillåter ett större inslag av flexibel integration inom unionen. Vidtar man inga åtgärder inträder lätt en förlamning av EU:s sam-

arbetssträvanden. Utnyttjas möjligheten till differentierat medlemskap i stor skala är å andra sidan risken för negativa effekter uppenbar. Dilemmat är tydligt och kan för den enskilda staten tolkas som en ytterlighetsvariant på det klassiska samarbetsproblem, där valet står mellan delaktighet och begränsad suveränitet eller bevarad självständighet och utanförskap.

Huruvida flexibel integration är ett hot eller inte mot EU-systemet har ”til syvende og sidst” att göra med hur robust och därmed motståndskraftig den politiska värdegemenskapen trots allt är. Mycket talar för att de nuvarande femton medlemsländerna allt mer länkas samman av en tydlig politisk referensram för hur samarbetet skall gå till, men också av starka och enhetliga demokratiideal. Dessa har inte bara vuxit sig allt starkare under åren och i allt högre grad fungerat som ett sammanhållande kitt, oavsett meningsmotsättningar, utan också fungerat som inspirationskälla och vägvisare i EU:s arbete som normentreprenör i den internationella politiken. Samtidigt som sanktionerna mot Österrike var ett uttryck för denna demokratiska samsyn, illustrerar de tydligt skörheten i uppslutningen kring idealen när nationella intressen står på spel. De nuvarande medlemsländerna har emellertid lärt sig att balansera ideal och intressen mot varandra, en erfarenhet som gör det möjligt att inta en svagt optimistisk hållning ifråga om möjligheterna att framgångsrikt tillämpa flexibel integration inom ramen för ett på gemensam värdegrund baserat kollektiv.

En annan, och på sikt betydligt mer kritisk fråga är därför vad som sker när EU:s medlemsantal i det närmaste fördubblas och länder med andra politiska kulturer än de västeuropeiska sätter sin prägel på samarbetet.

## Källor och litteratur

Litteraturen om flexibel integration är stadigt växande. En utmärkt översikt finns i Alexander Stubbs artikel ”The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible integration” i tidskriften *Journal of European Public Policy* (Vol 4, No 1, 1997). I ett specialnummer av samma tidskrift (Vol 7, No 5, 2000, redigerad av Ole Elgström och Michael Smith) behandlas utförligt frågan om EU som ett förhandlingssystem. Flexibilitetsproblematiken efter Amsterdam diskuteras av Joakim Nergelius i boken *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* (1998) och i ett specialnummer av tidskriften *Journal of Common Market Studies* (Vol 37, No 1, 1999). Utvidgningen och den flexibla integrationen får en mycket allsidig belysning dels i Danska

Magnus Jerneck

Utrikespolitiska Institutets volym *Europæisk stabilitet* från 1997, dels i Utrikespolitiska Institutets konferensvolym *EU Enlargement and Flexibility* (redaktör Gunilla Herolf) från 1998. I Gidlund & Jernecks bidrag till Calmforsutredningen *Svenskt EMU-medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma* (1996) och i Dewatripont med fleras bok *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe* från samma år ges en översikt över olika flexibilitetsmodeller. Olika demokratimodeller för Europa diskuteras av Fritz Scharp i boken *Governing in Europe. Effective and Democratic?* från 1999.

# Flexibel integration – väg för EU:s utveckling?

av Ulf Bernitz

En ny europeisk regeringskonferens inom EU (Intergovernmental Conference, IGC) har som bekant ägt rum under det franska ordförandeskapets ledning i Nice i december 2000. Huvuduppgiften har varit att genomföra de ändringar i EU:s grundfördrag som ansetts nödvändiga för att göra det möjligt för EU att släppa in som nya medlemmar ett större antal stater i Central- och Östeuropa. Det handlar bland annat om förändringar i reglerna för medlemsstaternas representation i EU:s institutioner och om ökade möjligheter att fatta majoritetsbeslut inom unionen. I detta sammanhang har emellertid gamla farhågor om att en ytterligare utvidning av EU också riskerar att leda till en urvattning av EU:s förmåga till vidareutveckling och fördjupning fått förnyad aktualitet. Dylika farhågor finns framför allt i de länder som grundade vad som nu är EU genom Romfördraget 1957, alltså Frankrike, Tyskland, Italien och Beneluxländerna (Belgien, Nederländerna, Luxemburg) och som gärna uppfattar sig som EU:s kärnländer. Inför regeringskonferensen lanserades förslag framför allt från de tyska och franska statsledningarna i syfte att genom fördragsändringar öppna ökade möjligheter för EU-länder som så önskar att på olika områden fördjupa integrationen utan att andra medlemsländer behöver delta.

Denna diskussion är inte ny. Den hade stor aktualitet redan vid den regeringskonferens som ledde till EU:s Maastrichtfördrag 1992 och har senare lett till nya fördragsbestämmelser i EU:s Amsterdamfördrag 1997, som gör det möjligt för en grupp av medlemsländer att inom fördragets ram inleda vad fördraget benämner *närmare samarbete* (closer cooperation) utan att övriga medlemsländer behöver delta. Termen närmare samarbete är i sig inte särskilt klagörande. I den nya Nice-överenskommelsen talar man om *fördjupat samarbete* (enhanced cooperation). En ofta använd term, som bättre beskriver vad det är fråga om, och som skall användas här, är dock *flexibel integration*.



Allmänt förstås härmed att man inom EU:s ram eller med nära koppling till unionen skapar olika former av fördjupat samarbete på särskilda områden, i vilket bara en del av medlemsstaterna deltar. Samarbetets närmare utformning kan växla mellan olika samsarbetsområden och likaledes medlemskretsen. Det kan alltså vara möjligt för ett EU-land att vara med i vissa former av fördjupad integration men inte i andra.

Amsterdamfördraget anger emellertid påtagligt snäva förutsättningar för att en grupp av medlemsstater skall kunna gå vidare med en fördjupad integration mellan sig (artikel 43 i fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget). Ett sådant samarbete får enligt fördragstexten endast tillgripas ”som en sista utväg”, måste innefatta en majoritet av medlemsstaterna (dvs. i nuläget minst åtta stater) och får inte vara slutet till sin karaktär. Samarbetet kan alltså inte begränsas till endast en minoritet av ”kärnländer”. Det måste också främja unionens mål, hålla sig inom EU:s regelverk och institutionella ram och inte diskriminera utanförstående medlemsstater. Dessa skall alltid ha rätt att ansluta sig senare, förutsatt att de accepterar och iakttar de beslut som redan hunnit fattas inom samsarbetsramen. Å andra sidan har de stater som är med i ett fördjupat integrationssamarbete rätt att för detta utnyttja EU:s institutioner. Det är i sista hand EG-domstolens uppgift att säkerställa att tillämpningen är fördragsenlig.

Medlemsstater som vill inleda ett ”närmare samarbete” enligt reglerna för detta måste få ett bemyndigande härtill av EU:s råd (ministerrådet). I princip räcker det att ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet, i fråga om tredje pelaren med bifall av minst tio stater. Ett medlemsland kan emellertid motsätta sig ett sådant beslut under hänvisning till viktiga skäl som rör nationell politik och i sådant fall skall beslutsfrågan hänvisas till Europeiska rådet (dvs. regeringschefernas toppmöte) som måste besluta med enhällighet (art 40.2 EU-fördraget). Detta betyder i praktiken att en medlemsstat kan förhindra att andra medlemsstater etablerar ett ”närmare samarbete” inom EU:s ram på viktiga områden.

Hittills har det inte etablerats något fördjupat samarbete enligt dessa regler. I dagsläget verkar det heller inte finnas några konkreta förslag på sådana samsarbetsområden. Inför regeringskonferensen i december 2000 har emellertid den tyska och franska hållningen varit att nuvarande fördragsregler rörande frågan är alltför restriktiva, framför allt genom att de som framgått ger möjlighet för medlemsländer som inte önskar vara med att stoppa samsarbetsplanerna. Härvid har det också påpekats från tyskt och franskt håll att unionens fördragsverk inte hindrar medlemsländer som så önskar från att etablera nya

samarbetsformer utanför EU:s ram så länge dessa inte strider mot fördragsverket genom att t.ex. verka diskriminerande gentemot andra medlemmar.

Vid regeringskonferensen i Nice har medlemsstaterna kommit överens om att underlätta tillkomsten av fördjupat samarbete mellan en grupp av medlemsstater genom att lätta på de strikta förutsättningar som den nuvarande fördragstexten ställer upp härför. Även efter det att EU utvidgats med nya medlemsstater skall det räcka med att en grupp på minst åtta medlemsstater deltar i ett sådant samarbete. Enligt huvudregeln skall beslut om att en grupp stater skall få inleda ett fördjupat samarbete kunna fattas med kvalificerad majoritet i EU:s ministerråd. Det skall dock krävas enhälligt beslut i rådet för att ett fördjupat samarbete skall få inledas på det utrikespolitiska området. Fördjupat samarbete inom EU:s ram skall inte tillåtas i försvarsfrågor eller eljest på det militära området. Samarbetet får inte heller i fortsättningen skada enhetligheten på den inre marknaden.

Frågeställningen är emellertid mera komplicerad än vad som nämnts hittills. I själva verket har flexibel integration redan praktiserats inom EU i betydande utsträckning och gör så fortfarande. Ett tydligt exempel är det faktum att några medlemsländer, däribland Sverige, fortfarande faktiskt står utanför EMU. Det är också så att flexibel integration kan ta sig många olika former och ger många exempel på pragmatiska lösningar, anpassade till behov och möjligheter på olika områden. Detta är utgångspunkten för uppläggnings- och utformningen av detta kapitel. Här diskuteras först några grundläggande begrepp och föreställningar om vad flexibel integration kan innebära. Därefter tas utgångspunkt i EU:s gemensamma regelverk och olika viktiga former av flexibel integration som redan förekommit eller förekommer. I avslutningen ges utrymme för en del samlade reflexioner.

## Några olika flexibilitetsbegrepp

I EU-debatten figurerar olika begrepp för att karakterisera den flexibilitet som man på skilda håll kan finna önskvärd. Detta uppmärksammas också i andra bidrag till denna volym. Härvid är att märka att utgångspunkten inte alltid behöver vara den fortsatta fördjupning av samarbetet som "kärnländerna" nu vill gå i bränschen för utan också motsatsen, dvs. en flexibilitet som gör det möjligt för medlemsländer att välja vad de vill medverka i och att ställa sig utanför i andra fall. En gemensam förutsättning för de olika typerna av flexibilitet är dock att länderna är medlemmar i EU.

Först kan nämnas *Europa i flera hastigheter*. Utveckling i flera hastigheter (multiple speed) förekommer redan nu inom EU och tar sig uttryck i att integrationsutvecklingen är differentierad i tiden. Hit hör bland annat långvariga övergångslösningar och tidtabeller som möjliggör att medlemsstaterna ansluter sig successivt. Som exempel kan nämnas att när de sydeuropeiska länderna Grekland, Spanien och Portugal under 1970-talet blev medlemmar fick deras arbetstagare först med lång tidsfördröjning full tillgång till den fria rörligheten inom EU på arbetsmarknaden. Ett annat exempel är anslutningen till den gemensamma valutan som enligt fördragsreglerna skall ske vartefter medlemsländerna kvalificerat sig för medlemskap. Med största sannolikhet kommer de kommande anslutningsfördragen med de nya medlemskapssökande länderna i Central- och Östeuropa att innefatta långa övergångsperioder på vissa områden, t.ex. i fråga om arbetskraftens fria rörlighet och troligen även inom jordbrukspolitiken. Europa i flera hastigheter innefattar dock ett definierat mål, som skall uppnås av alla medlemsstater – om än för vissa med tidsfördröjning. Differentiering genom flerhastighetsutveckling är alltså endast tidsbegränsad.

*Variabel geometri* är ett begrepp som blivit ofta använt och som innefattar lösningar i två steg. Det innebär att man låter det nuvarande EU-samarbetet, framför allt den inre marknaden, bilda den gemensamma basen. Stater som vill fördjupa integrationen inom en viss annan sektor kan dock göra detta, med möjlighet för andra EU-länder att senare ansluta sig. Tanken är att en kärngrupp av länder på detta sätt kan gå före och föra integrationsutvecklingen framåt. Som benämningen variabel geometri antyder kan de olika medlemsländerna komma att delta i skilda, varandra delvis täckande samarbetscirklar. Amsterdamfördragets ovan berörda regler om närmare samarbete bygger närmast på variabel geometri.

En tredje huvudtyp brukar benämnas *Europa à la carte*. Även denna ordning förutsätter en grundläggande gemensam bas. I detta alternativ skulle man emellertid tillåta de enskilda medlemsländerna att utanför denna bas välja de samarbetsprojekt som de är intresserade av. Varje land skulle därigenom kunna utforma det reella innehållet i sitt medlemskap utifrån sina egna förutsättningar. I den aktuella diskussionen tar man i allmänhet avstånd från en sådan ordning som inte förutsätter något gemensamt mål och över huvud uppfattas såsom alltför löslig.

Flexibel integration är emellertid egentligen inget nytt inom europarätten. Redan dagens ordning rymmer en rad olika exempel på sådana lösningar. Vi skall nu gå över till att se mera konkret på detta.

## Det gemensamma regelverket

För den ursprungliga Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC, med svensk förkortning EEG) var en enhetligt utformad, gemensam integration ett övergripande mål. Avvikelser och särlösningar ansågs ägnade att skada och äventyra det europeiska förenhetligandeprojektet. I praktiken var saken aktuell särskilt i samband med Storbritanniens inträde i gemenskapen. Från brittisk sida ville man länge omförhandla Romfördraget eller i vart fall möjliggöra brittiska särlösningar. Detta motsatte man sig dock från gemenskapens sida. Man ställde som villkor att Storbritannien i sin helhet godtog l'acquis communautaire, dvs. det gemensamt uppnådda regelverket. Detta gick man så småningom också med på från brittisk sida. Storbritannien accepterade vid sitt inträde i gemenskapen 1973 Romfördraget och l'acquis communautaire i övrigt som det förelåg. I den dåtida politiska debatten uttrycktes ibland saken så att man skrev på "on the dotted line" (på den prickade linjen). Anslutningsfördraget innehöll visserligen en hel del övergångsregler, men detta har numera väsentligen endast historiskt intresse. Också Danmark och Irland accepterade l'acquis communautaire sådan den förelåg vid sitt inträde från samma tidpunkt.

Vid senare medlemskapsförhandlingar har på motsvarande sätt utgångspunkten inför förhandlingarna från EU:s sida hela tiden varit att det uppnådda regelverket måste läggas till grund och inte låter sig ändras. Däremot har EU i vissa fall varit berett att visa flexibilitet när det gällt att tillgodose särskilda problem för nytillkommande stater med hjälp av övergångslösningar och långa övergångstider. Så var särskilt fallet vid Spaniens och Portugals inträde i EU.

Också vid de medlemskapsförhandlingar som fördes av Sverige och samtidigt med oss aktuella kandidatländer (Finland, Norge och Österrike) var EU:s hållning inför förhandlingarna präglad av uppfattningen att de nya medlemsländerna skulle acceptera regelverket i dess helhet och att avsteg härifrån borde minimeras. Detta blev också resultatet av förhandlingarna. Anslutningsfördraget innehåller för Sveriges del endast få avsteg från vad som normalt gäller enligt regelverket (se härom proposition om Sveriges EU-medlemskap 1994/95:19, del 1 s 72 ff). Till de få permanenta undantagen hör tillåtandet av försäljning i Sverige av vått snus och av 25 meter långa och särskilt tunga lastbilar, i praktiken främst avsedda för timmertransporter. Det rör sig som synes om frågor på detaljnivå.

Det inom EU traditionella synsättet präglade även fördragsändringarna vid tillkomsten och utformningen av Enhetsakten 1986. Dess viktigaste ny-

heter var tillskapandet av den inre marknaden och övergången från krav på enhällighet till majoritetsbeslut i rådet i fråga om sådana beslut som fattas inom ramen för reglerna för den inre marknaden (art 95, tidigare 100a i EG-fördraget). Genom Enhetsakten tillkom också nya regler för samarbete på bl.a. miljöområdet och för visst utrikespolitiskt samarbete. Framför allt syftade emellertid Enhetsakten till stärkt integration. Långt ifrån att ställa sig positiv till en flerhastighetsutveckling byggde Enhetsakten på en för alla medlemsländer bindande tidtabell, där den inre marknaden skulle vara upprättad innan årsskiftet 1992/93.

Däremot innehåller Maastrichtfördraget 1992 ett flertal viktiga exempel på flexibel integration, framför allt i utformningen av förutsättningarna för genomförandet av den gemensamma valutan. Någon sådan flexibilitet var dock knappast eftersträvad under förhandlingarna utan framkom genom de nödvändiga kompromisser som till slut träffades för att rädda tillkomsten av avtalet. De har därigenom inte givits någon enhetlig utformning utan har mera prägeln av ad hoc-lösningar. Vid tillkomsten av Maastrichtfördraget uppfattades dessa lösningar på många håll som ovälkomna inslag och närmast förhandlingsmisslyckanden, som bröt den eftersträvide enhetligheten inom unionen. Här märks också de begränsade särlosningar för Danmark som förhandlades fram efter det att danskarna hade sagt nej till Maastrichtavtalet i den första folkomröstningen om avtalet (Edinburghprotokollet 12 dec. 1992) och som förelåg när danskarna senare sade ja till Maastrichtavtalet i en andra folkomröstning.

Amsterdamfördraget 1997 bygger däremot på en mer öppen grundsyn på flexibilitet, framför allt genom att EU då införde de särskilda fördragsregler om möjlighet till "närmare samarbete" som redan berörts. Det bör dock framhållas att EU fortfarande har en grundläggande och allmänt accepterad kärna som gäller för alla medlemsstater och däri verksamma företag och enskilda. Hit hör framför allt Europeiska gemenskapens grundläggande utformning och den gemenskapsrätt som är uppbyggd kring den inre marknaden; den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital, konkurrensreglerna och harmoniserad lagstiftning.

Även om det nu sagda utgör utgångspunkten kan man dock finna betydande inslag av flexibilitet redan i utformningen av EG:s grundläggande regelverk, framför allt i de många direktiven om lagharmonisering EU-länderna emellan på ett stort antal skilda områden av betydelse för den inre marknaden. Många direktiv har sålunda karaktären av så kallade minimidirektiv, som ger möjlighet för de enskilda EU-länderna att upprätthålla en högre skyddsnivå i

olika hänseenden än den gemensamt fastlagda. Sådana direktiv är t.ex. vanliga i fråga om miljöskydd och konsumentskydd. Vissa direktiv ger medlemsstaterna så kallade optioner, dvs. valmöjligheter på särskilt angivna punkter i fråga om den närmare utformningen av medlemsstaternas lagstiftning. I åter andra fall kan man finna att en produkt, som är specifik eller särskilt viktig för en viss medlemsstat, har helt eller delvis undantagits i direktivet på området. Ytterligare varianter förekommer. Huvudmålsättningen att åstadkomma likartade konkurrensförutsättningar på den inre marknaden, ett så kallat *level playing field* (jämn spelplan), sätter dock gränser för hur långt dylika undantag kan tillåtas sträcka sig.

## Den sociala stadgan

Ett tidigt och tydligt exempel på ett av förhandlingssituationen nödvändiggjort flexibelt ställningstagande är tillkomsten av det till Maastrichtfördraget knutna protokollet om socialpolitik angående genomförandet av 1989 års sociala stadga. Den dåvarande brittiska konservativa regeringen vägrade att gå med på detta och ansåg att hithörande frågor borde hållas utanför EU:s regelsystem. Resultatet blev att de vid denna tidpunkt elva övriga medlemsstaterna i EU beslöt att gå vidare med saken utan Storbritannien. Landet tilläts ställa sig utanför (opt out). Den sociala stadgan rör i huvudsak arbetsmarknadsfrågor med inriktning på skydd av arbetstagare, inbegripet jämställdhetsfrågor.

Formellt löstes saken genom att de elva staterna ingick ett särskilt avtal om genomförande av den sociala stadgan, som knöts till Maastrichtfördraget genom ett speciellt protokoll. Härigenom fick de elva staterna ta i anspråk EU:s institutioner, förfaranden och mekanismer för att genomföra och tillämpa de rättsakter som behövdes för att få avtalet mellan dem i funktion. Storbritannien deltog inte vid rådets överläggningar i dessa frågor. När det ställdes krav på enhällighet vid beslut i rådet skulle man, såvitt gällde de frågor som avtalet avsåg, bortse från Storbritannien. Detta land behövde å andra sidan inte vara med och bära de finansiella kostnaderna, bortsett från förvaltningskostnader för institutionerna.

Denna lösning är principiellt högst intressant genom att EU:s institutionella system fått tas i anspråk för genomförande och tillämpning av ett system som ett medlemsland ställt sig utanför. Uppläggningsen markerar ett tydligt utanförskap för det land som ställt sig vid sidan och kan närmast ses som ett exempel på variabel geometri. Förmodligen räknade man från övriga medlemsstaters sida vid godtagandet av detta arrangemang med att det inte skulle

Ulf Bernitz

komma att bli permanent utan att förändrade politiska förhållanden i Storbritannien skulle leda till att detta land valde att gå in i samarbetet senare. Detta är också vad som hänt sedan Storbritannien fått en labourregering.

## EMU

En väsentligt annorlunda uppläggning kännetecknar EMU. Här har man närmast att göra med en utveckling som ligger i linje med ett Europa i flera hastigheter. Ingående bestämmelser om ekonomisk och monetär politik och genomförande av den ekonomiska och monetära unionen infördes genom Maastrichtfördraget 1992 såsom en ny avdelning VI i EG-fördraget. EMU har som bekant förverkligats stegvis enligt en i förväg uppgjord tidtabell, där genomförandet av den gemensamma penningpolitiken och den gemensamma valutan (euron) utgjort etapp tre. Helt i enlighet med vad fördraget angett trädde denna tredje etapp i kraft 1 januari 1999.

EMU var enligt Maastrichtfördraget uppbyggt på grundtanken att vissa medlemsländer, i praktiken de ekonomiskt mest stabila, skulle gå före och införa den gemensamma valutan först och att övriga medlemsstater successivt skulle komma efter vartefter de uppfyllde konvergenskriterierna. I praktiken kom emellertid inte mindre än elva medlemsstater att gå in i den definitiva tredje etappen redan från dess start 1 januari 1999. Endast Grekland har tillkommit senare och har gått in i tredje etappen 1 januari 2001. Vid tillkomsten av Maastrichtfördraget var dock varken Storbritannien eller Danmark beredda att binda sig för EMU. Samtidigt fordras enhällighet bland medlemsländerna för att kunna anta nya fördragsregler. Detta är bakgrunden till att Storbritannien och Danmark gavs särskilda undantag enligt speciella protokoll som fogades till Maastrichtfördraget och ingick i detta. Enligt protokollet angående Storbritannien är landet förpliktat att övergå till tredje etappen, dvs. att gå in i EMU, endast om landet särskilt anmäler sin avsikt att göra så. Storbritannien har alltså förbehållit sig rätten att förbli utanför. Protokollet angående Danmark erinrar om att det kan bli aktuellt att anordna folkomröstning i Danmark om EMU och ger Danmark möjlighet till undantag från skyldigheten att gå in i EMU om en folkomröstning går emot. Som bekant har det nu hållits en folkomröstning i Danmark 28 september 2000, som resulterat i ett folkflertal (ca 53 procent) mot Danmarks medlemskap i EMU. Danmark har härigenom utnyttjat sin i Maastrichtfördraget givna möjlighet att ställa sig utanför, i vart fall tills vidare.

Det svenska anslutningsfördraget med anknytande protokoll innehåller inte någon bestämmelse om möjlighet för Sverige att stå utanför EMU om och när vi uppfyller konvergenzkriterierna. De brittiska och danska undantagen bör ses mot bakgrund av att de fördragsändringar som skedde genom Maastrichtfördraget endast kunde genomföras med enhälligt beslut i rådet och krävde ratifikation av den nya fördragstexten i samtliga medlemsstaters parlament. Sverige som kandidatland hade i detta hänseende en svagare förhandlingssitt. Sverige är enligt min uppfattning legalt bundet att gå in i EMU om och när landet uppfyller de uppställda kriterierna härför. Sverige har dock hittills kunnat undvika att ställa denna känsliga fråga på sin spets genom att inte gå in i den europeiska växelkursmekanismen (det s.k. ERM II-samarbetet, art 121.1 tredje strecksatsen i EG-fördraget). Enligt fördragstexten skall ett medlemsland under minst två år ha haft sin valuta knuten till denna växelkursmekanism, utan att ha devalverat under tiden, för att uppfylla kriterierna för att kunna gå in i valutasamarbetets tredje och slutliga etapp. Det kan nämnas att Danmark gått in i den europeiska växelkursmekanismen och kvarstår däri även efter folkomröstningen i EMU-frågan.

Maastrichtfördraget har alltså givit legal möjlighet för två medlemsländer – Storbritannien och Danmark – att långsiktigt förbli utanför EMU, medan övriga saknar någon motsvarande rätt. Detta är ett långtgående uttryck för flexibilitet, i praktiken föranlett av vad som var fördragsmässigt möjligt att uppnå vid den bakomliggande regeringskonferensen i Maastricht. Sannolikt resonerade man dock på många håll vid tillkomsten av Maastrichtfördraget på samma sätt om EMU som om sociala stadgan; väl genomförd skulle inget land långsiktigt vilja ställa sig utanför. Verkligheten ser dock ut att kunna utvecklas annorlunda. Det låter sig inte avgöras i nuläget om det rör sig om en långsam flerhastighetsutveckling eller en för längre tid bestående variabel geometri, där vissa medlemsländer förblir utanför den för EU så centrala valutaunionen.

## Utrikes- och säkerhetspolitiken

Utifrån aspekten flexibel integration är det även intressant att se på vad EU-fördraget innehåller angående EU:s andra pelare om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (ofta förkortad GUSP) och förhållandet till Västeuropeiska unionen (VEU). Samarbetet inom GUSP har i princip en mellanstatlig uppbyggnad med sin tyngdpunkt i ministerrådet och i regel fordras enhällighet



vid beslutsfattande. Samarbetet omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Det har enligt fördraget (art 11 EU-fördraget) som mål att skydda unionens gemensamma värden och grundläggande intressen, att stärka unionens säkerhet, att bevara freden och stärka internationell säkerhet, att främja internationellt samarbete och utveckla och befästa demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Samarbetet sker i form av fortlöpande information och samråd, genom att fastställa gemensamma ståndpunkter, samordnat agerande i internationella organisationer och på internationella konferenser samt genom att besluta om gemensamma aktioner.

EU har i vart fall ännu ingen gemensam försvarspolitik. Fördragsformuleringarna på denna punkt stramades emellertid upp genom Amsterdamfördraget 1997 och man talar nu i artikel 17.1 EU-fördraget om den "gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det". De frågor som den gemensamma försvarspolitikens gäller är främst de s.k. *Petersbergsuppgifterna*. Dessa har till stor del formulerats och fått sin form på finsk-svenskt initiativ. Det är fråga om humanitära insatser och räddningsinsatser men också fredsbevarande och fredsskapande insatser med utnyttjande av militär. I nuläget är som bekant den militära insatsstyrkan under uppbyggnad, något som för Sveriges del medför en militär omställning från ett renodlat invasionsförsvar till beredskap att medverka i internationella operationer.

Till Amsterdamfördraget har fogats ett särskilt protokoll om förhållandet till NATO och VEU, den särskilda västeuropeiska försvarsorganisationen, som dock saknar egna försvarstyrkor och som agerar i nära samverkan med NATO. Här läggs fast att EU och VEU skall utarbeta arrangemang för ökat ömsesidigt samarbete. I ett anslutande protokoll har VEU förklarat sig utgöra en integrerad del av unionens utveckling med inriktning på att ge EU operativ kapacitet. Det förklaras vidare i särskilda till fördraget knutna förklaringar (declarations) att EU kommer att utnyttja VEU för ett genomförande av Petersbergsuppgifterna. Ett inslag av flexibilitet återfinns i dessa förklaringar i form av uttalanden av de stater som är medlemmar både av EU och av VEU om VEU:s roll och dess förbindelser med EU och NATO (Atlantpakten). Staterna är Tyskland, Frankrike och Storbritannien samt Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Italien, Spanien och Portugal. Staterna understryker NATO:s centrala roll för Europas kollektiva försvar och behovet av samarbete med VEU och EU.

Inslaget av flexibilitet i utformningen av GUSP ligger i dagens läge till stor del under ytan och kan endast noteras bakom försiktiga formuleringar i

fördragstexten och anknyttande protokoll och deklARATIONER. Genom att EU kunnat enas om att primärt satsa på Petersbergsuppgifterna och uppbyggnaden av en militär insatsstyrka för att kunna utföra dessa har EU:s alliansfria stater Sverige, Finland, Irland och Österrike saknat behov av några särskilda undantag eller reservationer från samarbetet i GUSP. Härtill har även bidragit de omfattande enhällighetskraven för beslut men också att de alliansfria staterna kommit att acceptera en nära faktisk samverkan med NATO vid uppbyggnaden av den militära delen av EU:s fredsbevarande styrka. Saken kan dock komma i ett annat läge om t.ex. en majoritet av EU-länder skulle önska genomföra en integration av VEU med Europeiska unionen såsom unionens militära gren. En öppning för detta finns redan i artikel 17.4 i EU-fördraget, enligt vilken GUSP inte skall hindra ett närmare samarbete på bilateral nivå mellan två eller flera medlemsstater inom ramen för VEU och NATO, förutsatt att ett sådant samarbete inte strider mot eller hindrar samarbetet inom GUSP. Hänvisningen till bilateralt samarbete innebär dock att det skall äga rum utanför EU:s ram. I sak verkar dock här finnas en öppning för en framtida flexibilitet som de alliansfria EU-staterna kan tänkas vilja ställa sig utanför, i så fall ett exempel på variabel geometri.

## Schengensamarbetet

Utifrån perspektivet flexibel integration är framväxten och vidareutvecklingen av Schengensamarbetet om upphävda gränskontroller av största intresse. Från början utvecklades detta samarbete utanför EU:s ram men det har numera integrerats i unionens fördragsverk. Två medlemsländer har dock ställt sig utanför samarbetet utan någon angiven tidsbegränsning och vi står sålunda numera inför ett fall av variabel geometri.

Det ursprungliga Schengenavtalet var ett internationellt avtal på mellanstatlig nivå, ingånget 1985 i Schengen i Luxemburg. Avtalet kom till utanför EU:s formella ram mellan de gamla "kärnländerna" Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna. Syftet var att få till stånd dem emellan ett gradvis avskaffande av gränskontrollerna vid dessa staters gemensamma gränser. De deltagande staterna hade funnit att arbetet inom EU:s ram med att nå reella resultat på detta område gick alltför trögt. Avtalet fick en mera preciserad utformning genom en konvention mellan de medverkande länderna 1990, men det rörde sig fortfarande om ett mellanstatligt samarbete utanför EU:s ram. Schengenavtalet trädde i princip i kraft mellan dessa stater 1995, men på grund

av övervakningsproblem och andra praktiska svårigheter har det ännu inte kunnat genomföras fullt ut. De sydliga EU-länderna Spanien, Portugal, Italien och Grekland har senare beslutat att ansluta sig till avtalet. Sverige undertecknade Schengenavtalet 1996 och detta står nu för vårt lands del inför sitt praktiska genomförande. Så är även fallet i Danmark och Finland. EES-länderna Norge och Island har anknutits (associerats) till Schengensamarbetet genom ett särskilt avtal. Avsikten bakom den samlade nordiska anslutningen till Schengen har varit att kunna bibehålla den nordiska passunionen.

Schengensystemets huvudsakliga syfte är att upphäva gränskontrollerna för personer mellan de deltagande länderna, den så kallade inre gränskontrollen, och införa ersättande åtgärder. Det reglerar även formerna för transporter av personer, deras cirkulation inom EU, invandring, asyl m.m. Avskaffandet av de inre gränskontrollerna förenas med en förstärkning av den yttre gränskontrollen gentemot tredje länder och av polissamarbetet. Den yttre gränskontrollen skall utövas enligt enhetliga principer men med iakttagande av de deltagande ländernas särskilda intressen.

Schengenavtalet låg som nämnt från början formellt utanför EU, även om dess syfte var att driva på utvecklingen inom unionen. I avtalets artikel 134 slogs fast att dess bestämmelser bara gällde så långt de stod i överensstämmelse med EG-rätten. Vid konflikt hade alltså den senare företräde. Situationen har emellertid ändrats radikalt genom EU:s Amsterdamfördrag 1997. Man beslöt vid regeringskonferensen i Amsterdam att föra in Schengenavtalet i EG-fördraget i princip oförändrat och alltså göra Schengenreglerna till en integrerad del av EG:s regelverk. Härigenom har det tidigare Schengenavtalet förlorat sin mellanstatliga karaktär och ordnats in i EG-rätten med dess överstatliga karaktär och möjligheter till rättslig kontroll genom EG-domstolen. De "kärnländer" inom EU som från början startade Schengenprojektet har sålunda uppnått sitt huvudsyfte att kunna driva fram en fördjupad integration genom att gå före. En viss, från principiell synpunkt diskutabel, urvattning av det inom första pelaren normalt gällande gemensamma regelverket har dock varit nödvändig såsom en politisk kompromiss. Kommissionen har på detta område delvis frångått sin exklusiva initiativrätt och EG-domstolens kompetens när det gäller meddelande av förhandsavgöranden på begäran av nationell domstol har inskränkts (art 67.1 och 68 EG-fördraget).

Genom ett särskilt protokoll fogat till Amsterdamfördraget har dock Storbritannien och Irland givits rätt att fortsätta att stå utanför Schengensamarbetet och bibehålla sin gränskontroll av personer som kommer från andra EU-länder. Länderna utnyttjar åtminstone tills vidare denna rätt. Det kan

nämnas att Storbritannien och Irland tillsammans bildar en ”gemensam resezon”. Ett annat inslag av flexibilitet är att det finns ett särskilt s.k. Danmarksprotokoll angående Schengensamarbetet. Kort uttryckt ger detta landet rätt att delta i Schengensamarbetet utan att samarbetet för Danmarks del skall anses ha överstatlig karaktär enligt EG-rätten. En liknande ordning gäller för asylpolitiken. Den reella betydelsen av detta undantag för Danmark förefaller dock rätt begränsad.

Schengenundantagen för Storbritannien och Irland respektive för Danmark saknar tidsbegränsning och gäller sålunda så länge och i den utsträckning de berörda medlemsländerna önskar ha dem kvar. Vi står sålunda inför klara exempel på variabel geometri inom EU.

## EES-avtalet och Östeuropa

EES-avtalet kan också ses ur perspektivet flexibel integration, taget i en vidare mening. Bakgrunden till tillkomsten av EES-avtalet var önskemål på båda sidor att överbrygga klyftan mellan EG och EFTA-länderna. Sedan parterna förhandlat i årtal om konkreta, begränsade samarbetsavtal på olika områden erbjöd EG-sidan 1989 en helhetslösning. Detta ledde efter omfattande förhandlingar till ett avtal som omsider trädde i kraft 1 jan 1994. Genom EES-avtalet fick EFTA-länderna full del i de fyra friheterna inom EU – rörelsefrihet för varor (utom jordbruksområdet), tjänster, personer och kapital – och fick även delta i s.k. angränsande politikområden såsom miljöskydd, konsumentskydd och forsknings- och utvecklingssamarbete. Det kan påpekas att EG:s regelverk inom berörda områden genom EES-avtalet fördes över till att även gälla för EFTA-länderna. Det var en medveten strävan att det så långt möjligt skulle råda homogenitet i fråga om vad som gällde inom EG-rätten och i EES.

I institutionellt hänseende hölls däremot EFTA-länderna utanför. EES är uppbyggt på en s.k. tvåpelarkonstruktion, dvs. de gemensamma reglerna administreras inom gemenskapen av EU:s organ och inom EFTA av härför särskilt upprättade EFTA-organ med endast en mycket liten överbyggnad i form av gemensamma samrådsorgan. I realiteten innebar konstruktionen att EFTA-länderna i hög grad fått anpassa sig till vad som beslutats inom EU utan reell möjlighet att på normalt sätt påverka beslutsfattandet. Otillfredsställelse med denna ordning var säkerligen en viktig orsak till att Sverige, innan EES-avtalet ännu var slutförhandlat, beslöt sig 1991 för att gå vidare och ansöka om

medlemskap i EU. EES-avtalets svagheter var en viktig fråga i debatten inför den svenska folkomröstningen om inträde i EU 1994.

EES lever som bekant fortfarande kvar, numera dock med endast Norge, Island och Liechtenstein som medlemmar. I praktiken fungerar EES i stor utsträckning som ett specialarrangemang för Norge. Som ovan nämnts har en EES-liknande lösning numera också åstadkommit för Schengensamarbetet så att detta till sina effekter kommer att innefatta även Norge och Island.

EES-avtalet representerar en lösning som framstår som i högsta grad skräddarsydd efter EFTA-ländernas dåvarande behov. EES-avtalet är så omfattande att det till sina effekter kan sägas ha närmast sig ett slags ekonomiskt medlemskap i EU för berörda EFTA-länder. Dess tillkomst och utformning måste ses som uttryck för en påtaglig flexibilitet och innovationsförmåga när det gäller att finna nya lösningar på komplicerade problem kring samarbetet med europeiska stater av ett slag som påtaligt liknar EU-medlemsstaterna själva. Sålunda innehåller EES-avtalet åtskilliga innovativa juridiska lösningar.

EES-avtalet tillhandahåller däremot knappast någon modell som skulle kunnat passa de central- och östeuropeiska stater som vill bli medlemmar i EU. Dessa har i dagsläget så kallade *europaavtal* med EU, som startat från en låg ambitionsnivå men som successivt vidgar möjligheterna att få tillträde till EU:s gemensamma marknad. I nuläget kan man se europaavtalen, EES-avtalet och EU som tre koncentriska cirklar, där europaavtalscirkeln är den minsta, som bara täcker en liten del av den stora EU-cirkeln, och EES-cirkeln den mellersta som täcker en betydligt större del av EU-cirkeln, dock långt ifrån hela.

Man kan ställa frågan varför de central- och östeuropeiska länderna, inbegripet de baltiska, så starkt satsat på medlemskap i EU och inte visat intresse för en mindre ingripande lösning som till sin allmänna art skulle kunna likna EES. En viktig skillnad är att det särskilt är det politiska samarbetet inom EU, inte minst inom andra pelaren, som framstår som attraktivt för de forna östblocksländerna. De har däremot stora svårigheter att utan långa övergångstider och särskilda arrangemang gå in i det djupgående ekonomiska samarbetet, grundat på fri rörlighet och effektiv konkurrens, som kännetecknar den inre marknaden och som EFTA-länderna varit så angelägna om att inte hamna utanför. De gamla östblocksländerna närmar sig därför EU utifrån väsentligt andra utgångspunkter än vad EFTA-staterna gjorde. En annan väsentlig olikhet är att de central- och östeuropeiska länder som nu söker medlemskap i EU saknar någon gemensam ekonomisk organisation som i likhet med EFTA skulle kunna utgöra en bas för ett gemensamt samarbetsavtal med EU.

Öststaternas tidigare ekonomiska samarbetsorganisation SEV, även benämnd COMECON, dominerades av Sovjetunionen och var starkt planekonomiskt inriktad. När den upplöstes efter sovjetväldets fall fick den ingen fortsättning.

EES-avtalet går inte in under de modeller för flexibel integration som nämndes inledningsvis, eftersom dessa förutsätter medlemskap i EU, men visar på unionens flexibilitet när det gäller att kunna ekonomiskt i väsentlig utsträckning integrera utanförstående stater. Även om det inte längre förefaller vara praktiskt genomförbar politik, ter det sig förvånande att lösningen att erbjuda de forna östblocksländerna, eller vissa av dem, ett omfattande samarbetsavtal utan medlemskap i EU inte diskuterats oftare.

## Flexibel integration inför framtiden

Denna översikt är ingalunda fullständig men visar tydligt att flexibel integration alls inte är något nytt för EU. Tvärtom har sådan tillämpats i åtskilliga viktiga sammanhang. Det har emellertid också framgått att det inte funnits någon gemensam modell för utformningen av lösningar som innefattar flexibel integration. Tvärtom har EU varit pragmatiskt och nått fram till lösningar anpassade till vad som varit möjligt att åstadkomma på varje särskilt område. Det finns som framgått exempel på såväl flerhastighetslösningar och variabel geometri som integration utanför EU-fördragets ram och kombinationer av dessa. Ett pris som fått betalas är ett successivt ökat inslag av undantag och varianter som försämrar överskådligheten och konsekvensen i uppbyggnaden av EU:s grundläggande regelverk.

Anledningarna till att flexibel integration valts som lösning har varit växlande. I vissa fall har skälen närmast varit att söka i ekonomiska eller sociala skillnader mellan medlemsländerna. Hit hör vanligen de, ibland långa, övergångsperioder som gäller för nytillkomna EU-länder och som det torde bli aktuellt att tillgripa ånyo i samband med att central- och östeuropeiska länder ges inträde i EU. Denna sorts flexibla lösningar är normalt tidsbegränsade.

Av uppenbart annan karaktär är sådan flexibel integration som har sin grund i politiska skäl, närmast att vissa medlemsstater åtminstone tills vidare inte önskar medverka i en form av fördjupning eller breddning av den europeiska integrationen som övriga medlemsstater önskar genomföra. De möjligheter som Storbritannien och Danmark givits genom Maastrichtfördraget att ställa sig utanför EMU är av denna karaktär. Ett annat exempel är Storbritan-

niens tidigare utanförstående i förhållande till den europeiska sociala stadgan.

Speciellt intressant från flexibilitetssynpunkt är utvecklingen av Schengensamarbetet. Som framgått inleddes detta som ett samarbete utanför EU-fördragets ram mellan en grupp s.k. kärnländer. Sedan samarbetet successivt funnit sin form och de allra flesta medlemsländer anslutit sig till den särskilda internationella konventionen om Schengensamarbetet, var tiden mogen att vid regeringskonferensen i Amsterdam 1997 inkorporera samarbetet i praktiskt taget oförändrad form i EG-fördraget och därigenom fullt ut i EU:s institutionella och rättsliga ram. Detta är ett bra exempel på hur ett politiskt gravitationsfält uppstår på det sätt Magnus Jerneck beskriver i föregående kapitel; några länder bildar förtrupp och likt ett lokomotiv drar övriga medlemsländer mot vidare samarbete.

En motsvarande utveckling har hittills inte skett på det utrikes- och försvarspolitiska området, väsentligen som en konsekvens av att EU valt att koncentrera sig på att kunna genomföra Petersbergsuppgifterna. Som framgått är emellertid relationerna till NATO och VEU aktuella och delvis ännu olösta frågor. VEU har sålunda förklarat sig berett att gå upp i EU. Här kan nya lösningar med inslag av flexibilitet komma att bli aktuella.

Såsom en alldeles särskild form av flexibel integration kan nämnas de ovan berörda *Danmarksprotokollen*. Danmarks svårigheter att samla ett folkflertal vid folkomröstningar i samband med att EU tagit nya steg i sin utveckling genom fördragsändringar har tvingat fram särlösningar på åtskilliga punkter. Här märks bland annat Edinburghprotokollet i anslutning till Maastrichtfördraget och Schengenprotokollet i anslutning till Amsterdamfördraget. Sammantaget har Danmark på åtskilliga punkter en särställning som EU-medlem, något som nu ytterligare manifesterats genom folkomröstningsbeslutet att tills vidare stanna utanför EMU.

Flexibel integration inom Europa kan verka både positivt och negativt. Ser man på den historiska utvecklingen alltsedan 1950-talet av det europeiska samarbete som vi har i dag, står det klart att vissa länder och grupper av länder varit pådrivande medan andra kommit efter senare och mera dröjande. Sverige hör tydligt till de senare. Hade inte ”de sex” – Frankrike, Västtyskland, Italien och Benelux-länderna – drivit fram bildandet av dåvarande EEC 1957 hade Europa sannolikt varit långt mer splittrat i dag. Tyskland och Frankrike m.fl. kärnländer förefaller nu beredda att fortsätta på den tidigare vägen och är som framgått oroade över att ett kraftigt utvidgat EU skall tappa kraften och styrfarten att gå vidare. Den som vill se en fortsatt utveckling mot ett starkt och välfungerande EU torde därför ha anledning att se över-

vägande positivt på ett ökat inslag av flexibel integration. På längre sikt driver den sannolikt på utvecklingen också i de europeiska länder som i första steget väljer att ställa sig utanför. I vart fall tyder den hittillsvarande utvecklingen på detta.

Å andra sidan har ett sammanhållet EU stora fördelar. En välfungerande inre marknad förutsätter en sammanhållen union och det är nog endast som en välfungerande helhet som EU uppnår full styrka i förhållande till USA och de asiatiska länderna på det internationellt handelspolitiska området. För EU-länder som av olika skäl inte har möjlighet att gå fram lika fort, skulle effekten av ett omfattande fördjupat samarbete mellan en grupp kärnländer lätt bli att man finner sig tappa i inflytande inom EU och tillhöra något slags B-lag, där man i realiteten står utanför de nyskapande besluten. Detta kan på sikt skapa motsättningar inom EU ägnade att negativt påverka hela unionens möjligheter att fungera väl.

Det finns också en påtaglig fara med en alltför långtgående splittring i det gemensamma regelverket. Det finns starka skäl att hålla fast vid den fasta, gemensamma bas som den nuvarande, väsentligen av EG-domstolen formade gemenskapsrätten inom ramen för första pelaren bildar. Denna fasthet och enhetlighet i den rättsliga uppbyggnaden har varit och är fortfarande ett kännetecken för EU som organisation och torde utgöra en av de grundläggande förklaringarna till EU:s stabilitet över åren och framgångsrika utveckling och bör därför förbli systemets ryggrad. I den mån EU-fördragen kommer att ge nya öppningar för påbyggnader med karaktär av flexibel integration bör de så långt möjligt knyta an till gemenskapsrättens principer och institutionella struktur. Det framstår också som väsentligt att slå vakt om EG-domstolens ställning; den utgör i mycket ett värn för de mindre medlemsländernas lika berättigade position och begränsar möjligheterna till maktspråk från stora medlemsländer.

Ställningstagandet till flexibel integration är sålunda en nyckelfråga när det gäller EU:s framtida utveckling. Det är också en central fråga för svensk europadebatt och europapolitik. Sverige står här inför ett vägval när det gäller den grundläggande inriktningen av vår europapolitik. Ytterst handlar det om Sverige skall ansluta sig till den pådrivande linjen och engagera sig i olika projekt för fördjupad integration. I så fall torde det i många lägen komma att finnas utrymme för aktiva och kreativa insatser för Sverige på den europeiska scenen. Alternativet är att vi ställer oss på den återhållsamma, avvaktande sidan, låter andra EU-länder gå i täten och förbehåller oss rätten att senare ta ställning till de uppnådda resultaten.



Den svenska debatt, som tidigare mera onyanserat handlat om ett ja eller nej till EU, kan härigenom få nya förtecken. En viktig fråga, som hittills fått för litet utrymme i debatten, är om vi bör föra en aktiv politik inom EU och så långt möjligt söka påverka inriktningen av den fortsatta utvecklingen, om möjligt i samarbete med andra EU-länder med liknande uppfattning, eller föra en avvaktande politik och i huvudsak låta andra styra dagordningen för EU:s framtid. Man bör därvid observera att olika typer av centrala politikområden inom EU ligger annorlunda till från svensk synpunkt. När det gäller det fulla förverkligandet av den inre marknaden, uppbyggd på fritt tillträde, konkurrens, avreglering och avsaknad av protektionism, är det naturligt att se Sverige som en pådrivande kraft. Detsamma gäller områden såsom öppenhet och enskilda personers rörelsefrihet och rättsliga skydd. På bland annat utrikes- och säkerhetspolitikens område talar däremot de svenska utgångspunkterna för en mera försiktig hållning. En än mer central fråga, som i praktiken har nära samband med det sagda, är emellertid om vi i Sverige bör sträva efter att uppnå gemensamma mål inom EU, om än i vissa fall med olika hastigheter, eller om vi bör acceptera en variabel geometri, där Sverige långsiktigt placerar sig på en lägre integrationsnivå i viktiga hänseenden än de medlemsstater som betraktar sig som kärnländer. Det finns betydande faror med det sistnämnda, framför allt när det gäller möjligheterna att utöva inflytande på sådana strategiska beslut inom EU som vårt land hur som helst blir starkt beroende av.

Som framgått har de snäva fördragsmässiga förutsättningar för att tillgripa "närmare samarbete" (flexibel integration) som ställts upp i EU-fördraget i realiteten inte hindrat framväxten av flexibla lösningar på viktiga områden. Att regeringskonferensen i december 2000 lett till att det fördragsmässiga utrymmet för sådana lösningar vidgats, behöver därför inte innebära någon stor förändring i sak. Utvecklingen är emellertid svårbedömd. Vi kan komma att få se framväxten av ett tydligare markerat "Kärneuropa", med Tyskland, Frankrike, Italien och Beneluxländerna samt ytterligare minst två medlemsstater som bas och som på grundval av ett nytt kompletterande regelverk bygger vidare på den europeiska integrationen.

## Källor och litteratur

I svensk litteratur kan bl.a. nämnas Bernitz, U. och Bernitz, H., ”Flexibel integration inom EU”, ingår i *Olika länder – olika takt*, expertrapport till EU 96-kommittén, SOU 1996:61. Amsterdamfördragets ställningstagande till flexibel integration har behandlats i Bernitz, U., ”Amsterdamfördraget – utformning, betydelse och flexibel integration”, *Europaperspektiv Årsbok 1998*, s 31 ff. Om Sveriges förhållande till EMU se bl.a. Bernitz, U., ”Folkomröstning om EMU – svenskt fördragsbrott?”, *Europarättslig Tidskrift* 2000 s 281 ff. EG-rättens institutionella och materiella utformning behandlas bl.a. av Bernitz, U. – Kjellgren, A., *Europarättens grunder*, 1999.

Om de olika formerna av flexibel integration och dessas ekonomiskt-politiska bakgrund, se bl.a. *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*. Monitoring European Integration 6, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 1995 och den tryckta konferensrapporten *EU Enlargement and Flexibility* (ed. G. Herolf), Utrikespolitiska Institutet, Stockholm 1998.

En intressant genomgång av olika flexibilitetsformer och rättsutvecklingen utifrån ett juridiskt perspektiv ger Ehlermann, C.-D., *Increased Differentiation or Stronger Uniformity*, European University Institute (EUI), Working Paper RSC No. 95/21, Badia Fiesolana, I-50016 San Domenico (FI), Italien, 1995. En givande artikel i ämnet är Weatherill, S., ”Flexibility or Fragmentation: Trends in European Integration”, ingår i Usher, J. (ed.), *The State of the European Union. Structure, Enlargement and Economic Union*, Harlow, England 2000 s 1 ff.

En ingående genomgång och analys av fördragsbestämmelser och förekommande typer av flexibel integration görs i Tuytschaever, F., *Differentiation in European Union Law*, Hart Publ. Co., Oxford, England 1999. Boken bygger på en doktorsavhandling framlagd vid EUI i Florens och ger omfattande dokumentation.

# Sverige utanför EMU – förmån utan pris?

av Tarmo Haavisto

Den europeiska integrationsprocessen kommer allt längre. Detta gäller både kvantitativt (antal deltagande länder) och kvalitativt (samarbetets djup). Utvecklingen har dock väckt vissa farhågor. Dessa bygger på att de europeiska länderna har en varierande historisk och kulturell bakgrund, vilket gör länderna olika i många viktiga ekonomiska och politiska avseenden. Länderna är självständiga stater med tydliga nationella identiteter och en utveckling mot ökad överstatlighet kan därför upplevas som ett hot. EU brottas med legitimitetsproblem och länderna har svårt att komma överens om regelverket för beslutsprocesserna inom unionen.

Detta kapitel bygger på förutsättningen att EU:s framtid på sikt avgörs av den långsiktiga ekonomiska tillväxt som kommer unionens medborgare till del. Levnadsstandarden och välfärdsnivån i medlemsstaterna skall även i fortsättningen vara bland de högsta i världen. Europa skall vara rikt, tryggt och rättvist. Detta skall åstadkommas samtidigt som nya, betydligt fattigare länder gör inträde i unionen. Detta ställer stora krav på den framtida integrationsprocessen.

Från många håll har en mer flexibel integrationsprocess efterfrågats. Det har framställts krav på nationella särlösningar både vad avser tidtabellen för och djupet av det framtida samarbetet. Vissa länder vill gå snabbare fram och upplever de övriga länderna som en belastning för ytterligare samarbete. Samtidigt upplever andra länder, som vill avvakta, trycket från de progressiva länderna som ett inslag av påtvingad integration. Den förda debatten gör flexibilitet till ett nyckelbegrepp när det gäller en vidareutveckling av EU-samarbetet.

Inträdesvillkoren för den ekonomiska och monetära unionen, en tydlig illustration till ovan förda resonemang, får därmed betydelse även i den principiella diskussionen om hur den europeiska integrationen skall fördjupas. Sverige tillsammans med Danmark och Storbritannien bildar den grupp av

länder inom EU som av egen vilja stannat utanför den monetära unionen. Under hösten 2000 tog Danmark i en folkomröstning ställning i frågan och valde att inte ansluta sig till den gemensamma valutan.

En principiell diskussion i frågan om EMU har nyligen förts mellan chefen för Bank of England, Sir Eddie George och chefen för den Europeiska centralbanken, Willem Duisenberg. Duisenberg har i tidigare intervjuer pratat om en extra förmån ("window of opportunity") när det gäller Sveriges, Danmarks och Storbritanniens möjlighet att själv välja tidpunkt för anslutning till valutaunionen. I motsats till Duisenberg vill George inte betrakta flexibilitet som en förmån eller ett alternativ utan istället som ett behov. Detta behov grundar sig ytterst i det faktum att de europeiska länderna är olika och att konjunkturfaser i dessa länder varierar så mycket att det behövs en mer långvarig konvergensperiod innan länderna utanför den gamla D-mark-zonen kan vara med i samarbetet.

De problem som framstår så tydligt inom det monetära samarbetet kommer säkerligen att upprepas inom många andra områden när integrationsprocessen framskrider. Grundfrågan i detta kapitel är hur man bör betrakta förhållandet att vissa länder väljer att stanna utanför en del av samarbetet, samtidigt som de erbjuder en möjlighet till anslutning vid en senare tidpunkt som de själva väljer.

I detta kapitel görs ett försök till konkret utvärdering av flexibilitetens betydelse för enskilda deltagarländer såväl som för unionen som helhet. Utgångspunkten är en specifik form av flexibilitet som ursprungligen presenterades i boken *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe* utgiven av det brittiska forskningsnätverket Centre for Economic Policy Research. Som praktiskt exempel använder vi Sveriges EMU-anslutning. Vi skall betrakta möjligheten att fritt välja tidpunkt för anslutning som en option. Om optionen är gratis men har ett positivt värde för innehavaren, innebär det att många känner sig lockade av att hålla optionen och därmed vänta utanför. Denna typ av flexibilitet har en inbyggd mekanism för avvaktande hållning hos enskilda länder, som i sin tur kan leda till långsammare integrationstakt för unionen.

I den följande diskussionen visar vi att det finns anledning att anta att EMU-optionen (eller euroflex-optionen som vi väljer att kalla den) har ett positivt värde. En enkel version av optionspristeorin kan tillämpas för att visa detta. Det värde en option har för innehavaren beror bland annat på priset för den underliggande tillgången och på osäkerheten kring dess framtida pris. Ju högre pris och/eller ju större osäkerhet i fråga om prisutvecklingen, desto högre

värde har optionen för innehavaren. Den underliggande tillgången för EMU-optionen är tillväxteffekterna av en anslutning. Vi diskuterar de potentiella tillväxteffekterna och effekternas osäkerhet. Vi observerar också att policyrekommendationer tenderar att systematiskt överskatta behovet av flexibilitet för de enskilda deltagarländerna och underskatta dess kostnader för unionen som helhet.

## Fyra former av flexibilitet

Behovet av flexibilitet grundar sig dels på ländernas olika förutsättningar för vidare utveckling av samarbetet och dels på deras olika mål för detta samarbete. Det finns olika modeller för flexibilitet. En viktig skillnad mellan modellerna är frågan om flexibilitetens varaktighet. Är flexibilitet alltid kopplad till övergångsperioder eller kan den också vara permanent?

*Europa i flera hastigheter* innebär en flexibel utveckling mot gemensamma mål. Länderna når de slutgiltiga målen för integrationsprocessen i olika takt, men målen är desamma för alla medlemmar. Flexibiliteten är kopplad till övergångsfasen. Även om en sådan flexibilitet kan vara motiverad för den kort-siktiga anpassningen, finns betydande nackdelar på sikt. Länder som har svårt att uppfylla de krav som integrationsprocessen ställer, riskerar att bli ständiga eftersläpare.

*Variabel geometri* tillåter olika slutstationer för ländernas medverkan i samarbetet. Länderna delas upp i en kärna och en periferi. De som hör till kärnan har ett djupare samarbete, medan länderna i periferin deltar i en mer begränsad mening. Problemet med den här lösningen kan vara att länderna i kärnan upplevs som första klassens medlemmar medan länderna i periferin blir ett "B-lag". Om ingen vill tillhöra B-laget, finns även i detta system en inbyggd mekanism mot gemensamma lösningar, eftersom vissa länder skulle bli tvingade att acceptera djupare samarbete enbart för att undvika att bli betraktade som andra klassens unionsmedlemmar.

*Europa à la carte* erbjuder maximal flexibilitet. Länderna kan välja fritt från en meny av olika samarbetsformer. Lösningen erbjuder största möjliga frihet för deltagarländerna när det gäller övergång. Länderna behöver inte heller komma överens om några gemensamma mål som är bindande för medlemmarna. Sådan frihet skulle förmodligen leda till mindre samarbete och fler konflikter. Med à la carte-lösningen finns en uppenbar risk för en tillbakagång till någon typ av tullunion där alla deltagarländerna medverkar, kompletterad

med olika mellannationella koalitioner för djupare samarbete. Detta skulle onekligen leda till gruppbildningar och risk för medföljande rivalitet mellan grupperna. Detta talar mot *Europa à la carte*. Lösningen skulle inte enbart verka hämmande på integrationen utan även riskera en upplösning av de avtal som redan finns mellan medlemsländerna.

Dessa tre alternativ har diskuterats i tidigare kapitel, men jag vill lägga till en fjärde lösning, som erbjuder flexibilitet både i övergångar och i slutliga samarbetsformer utan att riskera ett sönderfall av det nuvarande samarbetet. Alternativet bygger på att flexibiliteten inte bör bli nationsbaserad, utan bör ha sin utgångspunkt i unionens olika politikområden. Modellen skiljer sig från *Europa i flera hastigheter* och *variabel geometri* genom att den möjliggör bestående flexibilitet utan inbyggda mekanismer som tvingar motvilliga länder, men erbjuder samtidigt en fast, institutionell grund för samarbetet som inte finns i *Europa à la carte*.

Enligt detta koncept består unionen av två delar: en obligatorisk del som är bindande för alla medlemmar och kallas *gemensam bas*, dels en frivillig del som ger möjligheter till frivilliga, djupare samarbetsformer för de medlemmar som så vill. Dessa frivilliga samarbetsformer kallas *öppna partnerskap*. Den gemensamma marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital tillhör den gemensamma basen. Därtill kommer vissa ytterligare krav som måste vara uppfyllda för att samarbetet skall fungera och vara politiskt accepterat, exempelvis gemensamma strukturfonder och gemensamma drag i kapitalbeskattningen. Dessutom ställs också krav på makroekonomisk samordning mellan länderna – koordinering av makropolitik, finanspolitisk stabilitet och självständig centralbank (med prisstabiliseringsmål).

Sverige har liksom Danmark och Storbritannien på olika sätt förbehållit sig rätten att stanna utanför den gemensamma valutan efter dess införande den 1 januari 1999, men med möjlighet att själva välja tidpunkt för en eventuell senare anslutning. EMU och införandet av den gemensamma valutan uppfyller därmed villkoren för öppet partnerskap. Partnerskapet bestod från början av Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike. Grekland var vid starten tvunget att stanna utanför den tredje fasen eftersom landet inte uppfyllde konvergenskraven. Landet begärde dock en ny bedömning i vilken kommissionen och ECB kom fram till att Grekland uppnått en tillräcklig hög grad av långsiktig konvergens för att kunna delta i den tredje fasen och införa den gemensamma valutan. Datum för Greklands anslutning sattes till den 1 januari 2001.

Vid en samtidig granskning av Sverige bedömdes landet ej uppfylla kriterierna om växelkursstabilitet och centralbankens ställning och kunde därmed inte bli medlem. Detta var dock inte det avgörande hindret, utan snarare att Sverige hade valt att tills vidare stanna utanför det djupare valutasamarbetet. För Danmarks och Storbritanniens del gör unionen motsvarande bedömningar först efter att länderna har sökt medlemskap i EMU.

Partnerskapets öppenhet består således i att Danmark, Storbritannien och Sverige initialt har valt att stanna utanför den gemensamma valutan, men har en möjlighet att ansluta sig vid ett lämpligt, senare tillfälle. Detta tycks vara ett typexempel av flexibel integration. Man tvingar inte alla medlemsländer att medverka. Länderna kan välja att temporärt eller permanent avstå, men de kan inte hindra de övriga länderna att fördjupa samarbetet.

## Flexibiliteten som en option

Flexibiliteten är värdefull i en värld med osäker framtid. Möjligheten till senare anslutning är en förmån för det land som avvaktar och förmånen utfärdas av de länder som bildar partnerskapet. Möjligheten att skjuta på ett beslut tills mer information erhållits, utan skyldighet att komma till ett genomförande, är kärnan i optioner. Det öppna partnerskapet kan därför betraktas som en option. Men om det är en option så bör den också prissättas. Ligger priset på optionen mycket lågt i förhållande till dess värde för innehavaren finns det anledning att tro att många kommer att utnyttja optionen. I fallet med öppet partnerskap betyder det att om optionen erbjuds på mycket fördelaktiga villkor kommer många länder att vilja avvakta med partnerskapet, vilket gör det svårare att utvidga kretsen av länder som deltar.

Vissa grundläggande principer gäller för prissättning av optioner. Det finns standardformler för optionsprissättning, men man kan redogöra för principerna utan att använda en explicit formel. Den mesta kända formeln är Black & Scholes formel som bygger på arbitrageprissättning, vilket inte är fullt tillämpligt i detta sammanhang, men arbitrage är inte nödvändigt för att kunna prissätta en option. Enligt Black & Scholes formel bestäms optionens pris av värdet av den underliggande tillgången, lösenpriset, diskonteringsfaktorn, optionens löptid och osäkerheten kring den underliggande tillgångens framtida värdeutveckling.

Om vi betraktar EMU som ett öppet partnerskap och tillämpar den gängse terminologin i optionssammanhang gäller följande. Öppenheten, dvs. det till-

fälle som ges att initialt stå utanför den gemensamma valutan med möjlighet till senare omprövning, är själva optionen. Värdet av partnerskapet för deltagarländerna är de förväntade tillväxteffekterna av den gemensamma valutan. Den underliggande tillgången blir bruttonationalprodukten under partnerskapet. Löptiden är inte definierad om man inte bestämmer ett sista datum för en eventuell anslutning. Lösenpriset enligt kontraktet är kostnaden för att lösa optionen mot den underliggande tillgången, dvs. inträdeskostnaden för deltagande i valutasamarbetet. Visserligen finns ingen formell inträdesavgift för att gå med i EMU, men inträdet behöver inte heller vara gratis, eftersom det t.ex. innebär vissa krav på makroekonomisk anpassning. Diskonteringsfaktorn är den riskfria räntan för optionens löptid. Osäkerheten kring den underliggande tillgångens framtida avkastning är helt enkelt osäkerheten kring tillväxteffekterna av en gemensam valuta.

Det är naturligt att tänka sig att optionens värde bestäms av värdet på den underliggande tillgången (eller egentligen skillnaden mellan tillgångens marknadsvärde och lösenpriset enligt kontraktet) och osäkerheten kring den underliggande tillgångens framtida värde. Ju högre värde på den underliggande tillgången och ju större osäkerhet, desto högre värde har en option.

Värdet av EMU-partnerskapet är den ökning av den ekonomiska tillväxten som medlemskapet medför. Ju större denna tillväxteffekt är, desto högre är också värdet av partnerskapet. Ju större osäkerheten är, desto högre blir riskerna med partnerskapet och därmed ökar värdet av en option som ger möjlighet att stå utanför tills man har mer information om utvecklingen.

Nedan studerar vi tillväxteffekterna av EMU samt osäkerheten kring dessa kalkyler för att kunna säga något om det tänkta värdet av en "euroflex-option". Vi skall enbart beröra effektivitetsaspekter av valutaunionen och koncentrera oss på de långsiktiga tillväxteffekterna. Den fortsatta diskussionen berör inte de kortsiktiga stabiliseringseffekterna och inte heller olika valutapolitiska alternativ för en gemensam valuta.

*Tabell 1. Priset på en finansiell köpoption*

<i>Ökning av</i>	<i>Priset på en köpoption</i>
priset på den underliggande tillgången	stiger
lösenpriset	faller
osäkerhet	stiger
tiden till inlösen	stiger
räntan	faller



## Mikroekonomiska konsekvenser – engångseffekter

För att diskutera optionens värde måste vi på något sätt kvantifiera de framtida tillväxteffekterna av medlemskapet. Detta visar sig vara en komplicerad procedur där vi måste basera framställningen på ett antal förenklande antaganden. Ekonomiska modeller fungerar utmärkt i många situationer. Det finns dock två generella problem. För det första är det svårt att konstruera modeller som fångar in stora strukturella förändringar. För det andra är det svårt att fånga in avancerade feedback-effekter. En stor del av den pågående integrationsprocessen handlar om just sådana förändringar. De europeiska ekonomierna genomgår stora, parallella och strukturellt djupgående förändringar. Dessa stora ekonomisk-politiska förändringar återspeglas i företagens och hushållens beteende och ger upphov till komplicerade feedback-mekanismer.

Dessa generella problem gör det särskilt besvärligt att diskutera de långsiktiga tillväxteffekterna av integrationsprocessen. De långsiktiga effekterna har i sin tur avgörande effekter på integrationens framtid och dess framtida existens. När man diskuterar de långsiktiga effekterna av integrationsprocessen hänger dessa ihop med processens inverkan på mikroekonomisk effektivitet och makroekonomisk stabilitet.

På vilket sätt eventuella stabilitetsvinster påverkar mikroplanet har i litteraturen diskuterats relativt ingående och dessa effekter är därför välkända. Större stabilitet (vi räknar in både varians och s.k. pesoeffekt, dvs. ett slags fördröjd förväntningseffekt) leder till effektivitetsvinster om riskpremien reduceras på olika investeringsprojekt. Man kan emellertid också tänka sig att de mikroekonomiska effektivitetsvinsterna leder till högre makroekonomisk stabilitet. Dessa effekter är inte lika väl undersökta. Man kan dock enkelt föreställa sig att om företagen blir mer konkurrensutsatta, mer innovativa och bättre integrerade med världsmarknaden blir t.ex. behovet av ekonomisk-politiska åtgärder mindre. Företagen tar själva över ansvaret för sin lönsamhet och överlevnad istället för den typen av symbios mellan politik och näringsliv som varit vanligt förekommande i Europa under de senaste decennierna.

Låt oss se på några studier som försökt uppskatta de mikroekonomiska konsekvenserna av EMU. I sin rapport till EG-konsekvensutredning diskuterar Clas Wihlborg effektivitetsaspekter av EMU för Sverige. Han ansluter sig till den internationella litteraturen där effekten är beroende av hur valutaunionen påverkar växelkursosäkerheten, direkta transaktions- och informa-

tionskostnader och växelkursosäkerhetens effekt på handel och direktinvesteringar mellan länderna.

Effekten av en valutaunion kan på alla dessa områden förväntas vara ganska liten. Om växelkursrisken är diversifierbar består vinsten av en gemensam valuta i att man slipper de transaktionskostnader som är knutna till sådan diversifiering. Även om växelkursrisken i viss mån är icke-diversifierbar är riskpremierna förmodligen inte särskilt stora. Detta betyder att även om valutaunionen reducerar växelkursernas rörlighet så blir de samhällsekonomiska vinsterna begränsade.

Samma sak tycks gälla för handel och direktinvesteringar mellan deltagande länder. Den minskning av växelkursernas rörlighet som följer övergången till gemensam valuta har ingen avgörande effekt på volymen av handel eller direktinvesteringar. Om vi inte kan räkna med några betydande volymeffekter när det gäller utrikeshandel och investeringar, kan vi inte heller räkna med några större allokeringarvinster.

Återstår då frågan om storleken av effekten på direkta transaktionskostnader och informationskostnader. Direkta transaktionskostnader härstammar från valutaväxling i samband med utlandstransaktioner, och även om dessa kan vara en betydande inkomstkälla för bankerna har de ingen större samhällsekonomisk betydelse i samband med övergången till en valutaunion. När det gäller informationskostnader handlar frågan om att växelkursfluktuationer kan förstöra prisbildningen och därmed försämra prisernas egenskaper som informationsbärare. Huruvida valutaunionen förbättrar läget beror i sin tur på vad som ligger bakom växelkursfluktuationerna. Om dessa är spekulativa eller bygger på "brus" innebär valutaunionen en förbättring, men om de till exempel bygger på förväntningar som sedan inte infrias kan man knappast tala om några förbättringar. Det är då inte växelkurserna som skapar brus i prisinformationen utan de felaktiga förväntningarna, och om växelkursens rörlighet elimineras kommer dessa förväntningar istället att återspeglas i andra priser och variabler. Wihlborg drar i sin rapport slutsatsen att det visserligen finns positiva effekter, men att dessa inte är särskilt stora.

Anders Vredin uttrycker i en kommentar till Wihlborgs rapport en mer uttalat kritisk hållning till valutaunionen. Vredin anser att valet inte behöver stå mellan en valutaunion och fritt flytande valutor. Inte ens det fall där det ökade ekonomiska samarbetet leder till ökad substituerbarhet mellan valutor behöver med nödvändighet medföra att vi måste välja mellan fritt flytande valutor eller valutaunion. Argument för att man måste välja mellan dessa två ytterligheter är att det annars, dvs. i en situation med fasta men justerbara

växelkurser, skapas incitament för valutakonkurrens. Penningpolitiken tenderar att bli expansiv i de länder som deltar i fastkurssamarbetet och den inflation som blir resultatet sprids sedan via fasta växelkurser till övriga länder inom unionen. Detta hindras om länderna har gemensamma penningpolitiska mål och centralbankerna samordnar sin politik. Vi behöver samordning men vi skall inte gå så långt som till en valutaunion, enligt Vredin. Fördelen med valutaunion är framförallt ökad trovärdighet, men nackdelen är att när växelkursfluktuationer försvinner som buffert vid ekonomiska störningar ökar istället rörligheten i de reala variablerna. Vredins slutsats blir att kostnader och risker med ökad variabilitet i reala storheter är så stora att man bör avstå från valutaunion och istället välja ett system med justerbara, fasta kurser och en samordning av politik mellan deltagarländerna. Han drar vidare slutsatsen att motiven bakom EMU har mer med symbolpolitik än robusta ekonomiska argument att göra.

Att döma av den svenska debatten förefaller det alltså som att tillväxteffekterna på mikroplanet blir små – om de överhuvudtaget existerar. Så långt har diskussionen emellertid uteslutande handlat om engångseffekter av en övergång till gemensam valuta. När man vill ha svar på frågan hur den ekonomiska tillväxten påverkas på sikt, bör man även beakta eventuella dynamiska tillväxteffekter.

## Dynamiska effekter

Vi skall utöka diskussionen kring värdet på den underliggande tillgången genom att inkludera de dynamiska effekterna av valutaunionen. Med dynamisk effekt menar vi de effekter som tillkommer när kapitalstocken via investeringar har anpassats till de initiala förändringarna. Diskussionen bygger på två uppmärksammade artiklar av Richard Baldwin. Dessa artiklar bygger i sin tur på den nya tillväxtteorin och särskilt på de modeller för endogen tillväxt som utvecklats av David Romer, där teknologiöverföring mellan länder analyseras. Avsikten här är att ge en bild av den nya teoribildningens betydelse för mätning av valutaunionens eventuella tillväxteffekter. Vi kommer däremot inte att diskutera modellerna i detalj.

Richard Baldwin har i sina studier försökt uppskatta de långsiktiga tillväxteffekterna. Han har sedan jämfört dessa med de uppskattningar om engångseffekter på mellan 2,5 och 6,5 procent av BNP som fanns i den omfattande

Cecchini-rapporten om 1992 års reformpaket. Baldwin betraktar dessa effekter som förvånansvärt små i jämförelse med den omfattning som reformerna hade. Förklaringen är att Cecchini-rapporten helt bortser från de dynamiska tillväxteffekterna. Anledningen till att man valde att negligera dessa effekter är enkel. Med Baldwins ord är effekterna "poorly understood and supposedly impossible to measure". Avsaknaden av modeller för analys av dessa effekter är förstås ett bekvämt skäl för att inte inkludera dem i analysen. Dock bör man i så fall vara medveten om att man bortser från något som kan vara ytterst väsentligt för det faktiska utfallet. Baldwin likställer traditionella statistiska studier med att leta efter nyckeln där ljuset finns.

Baldwin antar att införandet av en gemensam valuta innebär låg, stabil och gemensam inflationstakt mellan länderna. Införandet av gemensam valuta innebär en fördel i detta avseende jämfört med ett system där ett stort antal europeiska centralbanker har varsin valuta. Osäkerheten om relativprisutvecklingen blir mindre i och med införandet av en gemensam valuta och en gemensam centralbank. Detta står i kontrast med exempelvis ovan nämnda Vredins synsätt, som bygger på att relativprisosäkerheten ökar med införandet av den gemensamma valutan.

Baldwin börjar med att konstatera svagheter i den traditionella teorin om ekonomisk tillväxt. Den neoklassiska tillväxtmodellen analyserar inte själva kärnan av tillväxten, "tillväxtmotorn". Den neoklassiska modellen betraktar både teknologi och faktortillväxt som exogena. Enkelt uttryckt tänker man sig att den ekonomiska tillväxten har tre "källor": teknologiska framsteg, faktortillväxt (ökad tillgång på produktionsfaktorer) samt kapitalets produktivitet (stigande marginalprodukt) vid given teknologi. En analys av EMU:s tillväxteffekter behandlar normalt valutaunionens effekt på räntan och kapitalavkastningen. Sjunkande ränta och stigande kapitalavkastning leder till nya investeringar, växande produktionskapital i företagen och stigande inkomstnivå per invånare i landet. Den här injektionen är dock tillfällig. Tillväxten ebbar ut igen som ett resultat av avtagande marginalprodukt på kapital; den stigande kapitalstocken ger sjunkande kapitalavkastning. Den långsiktiga tillväxten bestäms av teknologin, och om den är oförändrad, går ekonomin tillbaka till den ursprungliga tillväxttakten. Detta är teoriramen för stora delar av den förda debatten om integrationens tillväxteffekter. Analysen bygger på en jämförelse mellan två statistiska tillstånd – före och efter reformen – dvs. komparativ statik.

Den nya tillväxtteorin betonar vikten av skalfördelar och teknologiutveckling som tillväxtmotorer. Om införandet av en gemensam valuta innebär sådana förändringar kan tillväxteffekterna helt dominera över de effekter som

förutspås av neoklassiska tillväxtmodeller med exogen teknologiutveckling och komparativ statik.

Nedan görs ett försök till en enkel framställning av Baldwins argument och resultat. Vi betraktar den ekonomiska integrationsprocessen som en helhet där införandet av den gemensamma valutan är en byggsten. Vi mäter den totala produktionen, BNP, med hjälp av en mycket enkel produktionsfunktion som består av två produktionsfaktorer: tillgången på arbetskraft,  $L$ , och produktionskapital,  $K$ .

$$(1) \quad BNP = j(K)^{a+b}(L)^{1-a}$$

I ekvationen är  $j$  ett mått på effektivitet, *overall economic efficiency*, vilket i traditionell tillväxtteori betraktas som exogen teknologiutveckling (exogen i bemärkelse att dess förändringar inte ingår i modellen). Om  $b$  är noll har vi en modell med konstant skalavkastning, där  $a$  mäter procentuell förändring av BNP vid en marginell förändring av  $K$  (med oförändrad  $L$ ). Formeln säger att vid 1 procent förändring av både  $K$  och  $L$  förändras även produktionen med 1 procent (konstant skalavkastning). Innebörden av  $b > 0$  är att det finns skal fördelar i ekonomin. En ökning av produktionsfaktorer leder till en större än proportionell förändring av produktionen. En förändring av både  $K$  och  $L$  med 1 procent leder till en förändring av BNP som är  $(1+b)\%$ .

Vi kan nu använda ekvationen (1) till att beräkna de olika effekterna av ekonomisk integration som tas upp i debatten. Cecchini-rapporten uppskattar, som nämnts, vinsterna till 2,5–6,5 procent av BNP. Detta är en engångseffekt som kan jämföras med ett teknologiskt framsteg (produktivitetstvinst som resultat av allokeringsvinster, sänkta transaktionskostnader, bättre information etc.):  $j$  gör ett diskret skutt uppåt, vilket leder till en statisk ökning av BNP som dock saknar permanenta effekter på den långsiktiga tillväxttakten. Tillväxttakten återgår istället efter "skuttet" till den nivå som bestäms av den exogena teknologiska utvecklingen.

Baldwin vill gå längre och studera de långsiktiga tillväxteffekterna, eftersom det finns anledning att tro att integrationen påverkar tillväxttakten även via andra kanaler. Den första effekten bygger på att man utnyttjar den existerande kapitalstocken och arbetskraften mer effektivt. Effektivitetsförbättringen leder till högre kapitalavkastning, vilket i sin tur höjer sparandet och investeringarna. Större investeringar leder till att integrationsprocessen inte enbart påverkar effektiviteten i kapitalanvändningen utan även att själva produktionskapitalet blir större.

Den senare effekten, som inte finns med i Cecchini-rapporten, kallar Baldwin medellång tillväxteffekt (*medium-term growth effect*). Dess storlek beror dels på hur stor den initiala effekten av  $j$  är, dels på hur snabbt marginalavkastningen på kapital avtar. Om det finns stordriftfördelar i produktionen, dvs.  $b > 0$ , avtar marginalavkastningen långsammare. Detta ökar fördelarna med integrationen.

Resultatet av Baldwins kalibreringsstudier tyder på att tillväxteffekterna på medellång sikt skulle omfatta cirka 40 procent av de initiala effekterna av allokeringsvinster under en period av tio år. Välfärdseffekterna blir dock mindre än vad tillväxteffekten antyder eftersom tillväxten förutsätter ökat sparande – *postponed consumption*. En del av tillväxteffekten går till att täcka välfärdsförlusterna av dessa senarelagda konsumtionsbeslut.

Ett ytterligare steg i analysen om de dynamiska effekterna av integrationsprocessen innebär att man studerar permanenta effekter på tillväxttakten. Ett villkor för att de initiala förändringarna skall ge permanenta tillväxteffekter är att  $(a + b) \geq 1$  i ekvation (1). I en enkel modell innebär detta att kapitalets marginalprodukt inte längre skall vara avtagande och vi får en ständig tillväxt av kapitalstocken (vilket vid given arbetskraft skulle innebära att kapitalstocken per anställd växer ständigt).

Mer sofistikerade förklaringar till sådana permanenta förändringar av tillväxttakten skulle kunna vara: (i) en ständig specialisering och produktivitetsökning i utnyttjandet av produktionsfaktorer, (ii) en ständigt pågående process av teknologiska spillover-effekter (kunskapsspridning), (iii) det regionala perspektivet utvidgas kontinuerligt – *regional widening*, eller (iv) borttagandet av handelshinder leder till ökad stimulans för vinstmotiverade innovationer.

Även om man kan hitta motiv för att  $(a + b) \geq 1$ , är detta inte särskilt troligt. Rent empiriskt vet vi att tillväxtprocessen knappast kan beskrivas som en process med ständigt accelererande trend (som ett explosivt system) och det skulle utesluta möjligheten att  $a + b > 1$ . På sannolikhetsmässiga grunder kan vi även utesluta att  $a + b = 1$ . Att skalfördelarna skulle vara av sådan karaktär att summan av skalfördelar och kapitalets marginalprodukt är precis 1 (inte den minsta avvikelser är tillåten) kan i praktiken uteslutas. Det mest troliga är att  $b$  är positivt och att  $a + b < 1$ , men att marginalprodukten minskar långsamt på grund av de effekter som nämns ovan.

Slutsatsen blir att en analys som bygger på komparativ statik med enbart allokeringsvinster kraftigt underskattar tillväxteffekten av integrationsprocessen. Det är inte uteslutet att de dynamiska effekterna på medellång sikt medför en fördubbling av de initiala effekterna. Även om dessa effekter är svåra att

kvantifiera och precisera, har de med säkerhet en stor betydelse. Tror man inte att skaleffekter, olika externa effekter och innovationer leder till accelererande tillväxt, kan dessa faktorer ändå påverka tillväxten på medellång sikt, så att tillväxteffekterna blir större än vad den enkla modellen föreslår. Vad skulle detta betyda för svenskt vidkommande?

## Faktiska effekter: Finland och Sverige

De analytiska verktygen som används för att studera effekterna av EMU och gemensam valuta på ekonomisk tillväxt är bristfälliga. Det har också varit problematiskt att hitta empiriska belägg för de effekter som de teoretiska modellerna förutspår. Även om man tror på engångseffekter av sänkta transaktionskostnader och mindre prisosäkerhet är det svårt att empiriskt belägga tillväxteffekterna. Sambanden mellan växelkursosäkerhet och utrikeshandel eller investeringar är svaga och svåra att identifiera. De direkta samhällsekonomiska effekterna av sänkta transaktionskostnader är små. Det finns inte heller övertygande bevis på att storleken på valutaområdet skulle vara av avgörande betydelse för tillväxtsiffrorna.

Däremot kan den gemensamma valutan innebära vissa allokeringarvinster genom att den försvårar prisdiskriminering och reducerar prisosäkerhet. Detta är typiska engångseffekter vars tillväxteffekt på sikt beror på hur pass utdragen den initiala effekten blir. I den enkla modellen ovan beror varaktigheten av effekten på kapitalets marginalprodukt. Om vi lämnar den enklaste modellen där den är konstant, kan vi studera närmare vad som skulle kunna påverka detta. Vi nämnde ovan fyra faktorer som skulle kunna förklara sådana förändringar. Att sådana effekter finns verkar rimligt. Samtidigt vet vi inte hur stora dessa effekter är. Den slutsats som Baldwin drar när han diskuterar sina resultat är att "perhaps the only reasonable conclusion is that dynamic effects may not be unimportant."

Vi kan ta utvecklingen inom den nordiska skogs- och pappersindustrin som ett exempel. Industrin kan beskrivas som traditionell processindustri med betydande stordriftsfördelar och med givna världsmarknadspriser. Lönsamhetsutvecklingen har visat stora cykliska fluktuationer beroende på den internationella efterfrågan. När förändringar på världsmarknaden – eller en inhemsk kostnadsutveckling som inte motsvaras av produktivitetsförbättringar – hotar industrins lönsamhet, har valutakursinstrumentet traditionellt kunnat fungera som ett medel att återställa företagets lönsamhet och den inhemska konkur-

renskraften. Valutasamarbetet eliminerar den typen av växelkursanpassningar. Detta har orsakat omfattande strukturförändringar inom branschen. Efter en konsolidering på den inhemska marknaden har företagen inlett en period av omfattande internationella sammanslagningar. Särskilt intressant är utvecklingen inom den finska skogsindustrin, som tidigare hade så gott som hela sin verksamhet inom landets gränser och plöjde ner sina vinstmedel i de inhemska skogarna. Nu är bilden en helt annan. Genom företagssammanslagningar inom den finska och svenska skogs- och pappersindustrin och omfattande fusioner med utländska konkurrenter har en omfattande specialisering ägt rum. Företagen har blivit multinationella och specialiserat sig inom sin bransch. En mycket omfattande kunskapsspridning har säkerligen därmed också ägt rum.

Finland, som är det enda nordiska eurolandet, kan också tas som exempel på effekterna av ett intensifierat valutasamarbete. Det var inte självklart att Finland, som var hårt sargat i början av 1990-talet, skulle bli det första, och än så länge det enda, nordiska land som knöts till den gemensamma valutan och den Europeiska centralbanken. Att det inträffade med en relativt ofördelaktig växelkurs, särskilt mot svenska kronan, förbättrade inte läget. Under hela 1900-talet ända fram till 1980-talet bevakades växelkursutvecklingen mycket noggrant både av den finska regeringen och av näringslivet. Alla hot mot den finska industrins konkurrenskraft skulle bemötas med växelkurspolitiken.

Även om farhågorna var många och förutsättningarna vid beslutet om införandet var allt annat än optimala, tycks den finska utvecklingen under de senaste åren passa in i det baldwinska utvecklingsmönstret. Stora ekonomiska förändringar har ägt rum med omfattande strukturrationaliseringar inom näringslivet samtidigt som företagandet har internationaliserats i snabb takt. Vad detta beror på vet vi inte exakt. Det är dock klart att ingen idag tycks sakna växelkursanpassningar. Den finska ekonomin har klarat sig bra ändå och tillväxtsiffrorna överskrider klart till och med de som Baldwin kunde förutspå. Detta kan vara tecken på förekomsten av betydelsefulla mekanismer i ekonomin som inte kommer till användning när det finns en bekväm säkerhetsventil via ackommoderande ekonomisk politik. När sådana säkerhetsventiler försvinner och politiken inte är påverkansbar måste företagen agera. De måste förändra sitt beteende och försäkra sin framtida existens via åtgärder som verkar produktivitetshöjande (rationaliseringar eller teknisk utveckling i produktion) eller som förstärker deras marknadsposition (strukturrationaliseringar, produktinnovationer etc.).



Man kan också tänka sig att förväntningarna om snabb tillväxt i viss mån är självuppfyllande. Det finns studier som tyder på att ledande företagsledare förväntar sig att införandet av en gemensam valuta är kopplad till stora tillväxteffekter. Kanske hänger de snabba förändringarna ihop med förändrade attityder? Företagsledarna betraktar idag den europeiska marknaden som en integrerad marknad, de följer närmare utvecklingen i hela Europa och har nära kontakter med sina utländska konkurrenter. Allt detta leder till potentiella effektivitetsvinster som i den ekonomiska statistiken visar sig i snabbare tillväxttakt.

De finska erfarenheterna ger så här långt stöd åt uppfattningen att det finns en stor tillväxtpotential kopplad till EMU-anslutningen enligt de linjer som Baldwin drar upp. Även för Sveriges del skulle i så fall ett införande av den gemensamma valutan kunna generera betydande tillväxteffekter. Dock råder stor osäkerhet både när det gäller vilka effekter vi kan räkna med och, i ännu högre grad, vilken storlek dessa effekter har.

## Priset på euroflex-optionen

Tidigare nämndes Black-Scholes formel för optionsprissättning. Även om den formeln inte är direkt tillämpbar i detta sammanhang, kan den ändå användas för att grovt uppskatta värdet av euroflex-optionen för Sveriges del, under ett antal mycket förenklade antaganden. Med hjälp av dessa antaganden kan man betrakta euroflex som en europeisk köpoption.

Teorin kring s.k. reala optioner kan användas för att illustrera betydelsen av flexibilitet i en investeringssituation. En guldgruva kan ses som ett klassiskt exempel på en real köpoption. Äganderätten till guldgruvan ger ägaren möjlighet att köra igång med driften om marknadspriset på guld är tillräckligt högt. Marknadsvärdet av den framtida produktionen är den underliggande tillgången. Lösenpriset är helt enkelt kostnaden för utvinning av guld i den aktuella gruvan. Osäkerheten om det framtida guldpriset påverkar produktionsbeslut idag. Även om marknadspriset tillfälligt är högre än produktionskostnaderna kan företaget välja att inte köra igång med produktionen om det råder osäkerhet om prisläget. Optionen att vänta med produktionsstarten kan ha ett värde som överstiger de framtida vinsterna. Anledningen till detta är att optionens värde som lägst kan bli noll. Om man låter bli att starta produktionen och marknadspriset på guld går under produktionskostnaderna undviker företaget den förlust som följt om gruvan hade varit i drift.

Här finns en uppenbar parallell till det öppna partnerskapet. På samma sätt som guldgruvan ger en möjlighet att exploatera guld vid gynnsamma omständigheter, ger det öppna partnerskapet en möjlighet att delta i ett samarbete när det blir ekonomiskt fördelaktigt. Men så länge som landet väljer optionsinnehavet slipper landet bära risken att tillväxteffekterna av partnerskapet blir negativa.

Det framtida produktionsvärdet är den underliggande tillgången för guldgruvan. I parallell med detta blir det framtida produktionsvärdet inom valutaunionen den underliggande tillgången för euroflex-optionen. När man betraktar gruvan som en köpoption blir kostnaden för gruvdriften lösenpriset. Driftskostnaderna är alternativkostnaden för exploatering av guld. Alternativkostnaden för anslutningen till EMU är den produktion man kan gå miste om genom att stanna utanför, och därmed blir BNP utanför valutaunionen lösenpriset för euroflex-optionen.

För värdering av optionen behöver vi veta kvoten mellan marknadspriset på den underliggande tillgången och nuvärdet av lösenpriset. Denna mäter vi som kvoten mellan nuvärdet av den framtida bruttonationalprodukten inom valutaunionen,  $BNP_{euro}$ , och nuvärdet av BNP utanför valutaunionen,  $BNP_{ute}$ . Den här kvoten är ett mått på hur lovande projektet är, alternativt på projektets "skakighet". Om kvoten är högre än 1 är projektet lovande och när kvoten blir lägre än 1 ökar dess skakighet. Om  $BNP_{euro}$  mot slutet av optionens löptid fortfarande är högre än  $BNP_{ute}$  är projektet mycket lovande och man bör överväga att medverka i samarbetet. Här bör observeras att  $BNP_{euro}$  mäter den framtida bruttonationalprodukten efter det att landet väl har anslutit sig till euro. Om fördelarna med EMU-anslutningen förstärks under optionens löptid, stiger  $BNP_{euro}$  och kvoten blir högre. Om kvoten är 1,02 innebär detta att  $BNP_{euro}$  är två procent högre än  $BNP_{ute}$  (dvs. nuvärdet av  $BNP_{euro}$  är 40 miljarder högre än  $BNP_{ute}$  om vi mäter med de aktuella siffrorna för Sverige.)

Den andra aspekten att ta hänsyn till vid optionsprissättning är den underliggande tillgångens osäkerhet. Osäkerhet per tidsenhet mäter man vanligen med standardavvikelsen för tillgångens prisfluktuationer. För att få fram riskmått för hela tidsperioden multipliceras standardavvikelsen med tiden (egentligen med kvadratroten till optionens löptid.) Detta mått kallas kumulativ standardavvikelse. Om standardavvikelsen är 5 procent betyder detta att under normala omständigheter varierar  $BNP_{euro}$  med  $\pm 2,5$  procentenheter kring sitt väntevärde. Om man förväntar sig att  $BNP_{euro}$  har ett väntevärde som är 2 procent högre än  $BNP_{ute}$ , innebär en standardavvikelse på 5 procent att det faktiska värdet varierar mellan 4,5 och  $-0,5$  procent.

I tabell 2 får kvoten mellan  $BNP_{euro}$  och  $BNP_{ute}$  värdena 1, 0,98 respektive 1,02. Om värdet är 1 ger anslutning till EMU ingen positiv tillväxteffekt utan tillväxttakten förblir oförändrad. Värdet 0,98 motsvarar det euroskeptiska scenariot och tillväxteffekten av gemensam valuta förväntas bli negativ för Sverige. Värdet 1,02 står för eurooptimism och man förväntar sig en tillväxtökning motsvarande 2 procent av BNP. Optionerna 1, 2 och 3 har alla en löptid på 5 år och standardavvikelsen är 5 procent. Alla optioner har ett positivt värde. Värdet av den första optionen är 89 miljarder kronor, medan optionerna 2 och 3 har värdena 71 respektive 109 miljarder kronor. Alla dessa optioner är således *in-the-money*. Erhålls en sådan option utan kostnad bör den förstås utnyttjas.

För optionerna 4, 5 och 6 är standardavvikelseerna halverade, medan löptiden har fördubblats. Resultat av detta blir att den kumulativa risken reduceras i jämförelse med de föregående optionerna. Vi använder samma scenarier för BNP-utvecklingen som tidigare. Riskreduktionen leder till att värdet av varje option har blivit lägre, men alla är fortfarande *in-the-money* och vår slutsats från tidigare optioner står fast: även dessa optioner bör utnyttjas om de erhålls gratis.

Vi har visat att flexibiliteten har ett värde som kan prissättas som en option. Tar man hänsyn till att en sådan option existerar ökar värdet av det öppna partnerskapet. Att ingå i det öppna partnerskapet visar sig vara mycket fördelaktigt. Fördelen med att stanna i det öppna partnerskapet utan att ingå i det slutna med bindande avtal är att man slipper att vara med och bära *downside risk*, vilket i detta fall betyder risken att tillväxttakten blir lägre med den gemensamma valutan. Visserligen riskerar landet att under tiden man avvaktar gå miste om en viss positiv tillväxteffekt, men detta kompenseras av att optionen har ett positivt värde.

Tabell 2. Värdet av en euroflex-option för Sverige

	Osäkerhet	Löptid	Kumulativ osäkerhet	$BNP_{euro} \div BNP_{ute}$	Värdet av optionen
Option 1	0,05	5 år	0,112	1	89 MRD
Option 2	0,05	5 år	0,112	0,98	71 MRD
Option 3	0,05	5 år	0,112	1,02	109 MRD
Option 4	0,025	10 år	0,079	1	64 MRD
Option 5	0,025	10 år	0,079	0,98	47 MRD
Option 6	0,025	10 år	0,079	1,02	85 MRD

Ovan har vi behandlat euroflex-optionen som en europeisk köpoption. En europeisk köpoption skiljer sig från den motsvarande amerikanska köpoptionen genom att den förra har en bestämd lösendag. Den amerikanska har istället en lösenperiod. Detta ökar värdet av den amerikanska optionen. Priset på en option kan inte överstiga värdet av den underliggande tillgången. Den mest fördelaktiga optionen man kan tänka sig är en amerikansk köpoption med oändlig löptid och lösenpriset noll. Priset på den optionen bör vara lika med värdet av den underliggande tillgången. Vid antagande om obefintliga anpassningskostnader har euroflex-optionen stora likheter med den här optionen. Den är av ”amerikansk” typ eftersom det är möjligt att ansluta till partnerskapet när som helst under löptiden. Löptiden är i princip obegränsad eftersom det inte finns något sista datum för anslutningen. Man kan också argumentera att det inte heller finns någon direkt lösenpris eftersom det inte kostar något att ansluta sig till partnerskapet, partnerskapet har ingen inträdesavgift.

Alltså är värdet av den här optionen lika med den underliggande tillgången (dvs. aktuell BNP), men optionen har en övervägande fördel genom att man slipper *downside risk*. I regel gäller att man behåller en amerikansk köpoption till lösendatum. Optionsinnehavet blir ett mycket fördelaktigt alternativ till fullt partnerskap även i detta fall.

## Förmån utan pris?

Vi har i detta kapitel diskuterat några viktiga aspekter av en viss form av flexibel integration. Fördelen med denna modell är att den tillåter en vidareutveckling av integrationsprocessen, samtidigt som den tar hänsyn till att unionen består av en heterogen samling länder (som blir ännu mer heterogen när antalet medlemsländer ökar). Det finns en risk att en snabb utveckling med tvingande regelverk för alla medlemmar äventyrar unionens överlevnad. Om man väljer att prioritera överlevnaden på kort sikt, kostar detta i form av lägre utvecklingstakt, vilket i sin tur kan riskera unionens överlevnad på längre sikt på grund av missnöje med politikens resultat. Partnerskap med frivilliga samman slutningar för länder som vill gå längre eller utveckla samarbetet i snabbare takt kan vara en lösning på problemet. Inget land behöver tvingas till samarbete, samtidigt som andra länder inte hindras att utveckla samarbetet.

Flexibel integration, enligt den modell som här diskuterats, innebär att unionen består av en *gemensam bas*, med överstatligt beslutsfattande och

tvingande regler på ett antal nyckelområden. Därtill kommer *öppna partnerskap*, som erbjuder en hög grad av flexibilitet och frivillighet. Syftet med de öppna partnerskapen är att garantera unionens utveckling samtidigt som de konflikter som är kopplade till tvingande regelverk kan undvikas. Det är uppenbart att flexibel integration i denna form skulle kunna bryta upp låsningar i viktiga frågor som rör vidareutvecklingen av unionssamarbetet. Nackdelen är att flexibiliteten och möjligheten att senarelägga beslut om inträde i partnerskapet kan upplevas som alltför attraktiv, vilket hämmar integrationsprocessen och därmed integrationens ekonomiska fördelar på lång sikt.

En möjlig lösning är att sätta prislappar på den förmån det innebär att kunna senarelägga beslutet att delta i en viss gemensam aktivitet. Denna förmån kan betraktas som en option. Om man emitterar sådana optioner utan premie, kan man förvänta sig att efterfrågan blir stor. En teoretisk lösning på problemet är att partnerskapet sätter ett pris på optionen eller att man sätter en prislapp som betalas vid inträdet. Detta skulle kunna lösa problemet med den stora efterfrågan, men är knappast genomförbart praktiskt. Exemplet tjänar dock sitt syfte genom att visa att problemet med flexibel integration är att den är alltför förmånlig för länderna som vill avvakta. Den enda kostnaden är att man blir av med de eventuella fördelar som partnerskapet medför under den tid man själv väljer att stå utanför. Ingen premie erläggs emellertid för förmånen. Partnerskapet bjuder på detta, samtidigt som det tar på sig risken med ett "skakigt projekt" och att genomföra besvärligt reformarbete.

Det har påpekats att de modeller som används som grund för EMU-debatten förmodligen underskattar både tillväxteffekterna och den inbyggda anpassningen i ekonomin. Modellerna har en tendens att underskatta reformens vinster jämfört med de faktiska konsekvenserna och det upplevda behovet av övergångsregler framstår som större än det faktiskt är. Detta gäller även för de nordiska länderna och bör därmed uppmärksammas vid en diskussion om dessa länders medverkan i EMU.

För svenskt vidkommande finns det anledning att tro att tillväxtpotentialen är stor samtidigt som det finns en betydande grad av osäkerhet. Detta betyder att *euroflex-optionen* borde ha ett högt värde, mellan 50 och 100 miljarder beroende på hur man räknar. I en sådan situation är det svårt att se varför Sverige inte skall utnyttja den möjlighet som nu finns till en gratis option (i alla fall så länge som partnerskapets tålamod tillåter). Kostnaden för Sveriges del består av att reformarbetet försenas och att detta resulterar i ett tillväxtbortfall. Dessa kostnader är dock av tillfällig karaktär om Sverige ändå bestämmer sig att delta på sikt.

Den politiska kostnaden kan däremot vara större. Även om Sverige slipper att betala en premie för sin avvaktande hållning kan det finnas *ett politiskt pris*. De deltagande länderna i partnerskapet accepterar bara motvilligt den svenska hållningen och att landet slipper att betala för förmånen. Istället för att en prislapp sätts på optionskontraktet tvingas Sverige betala indirekt genom politiska kostnader. Landet är helt enkelt inte välkommet att vara med i de inre kretsar där framtidsfrågorna diskuteras – diskussioner som sedan ligger till grund för avgörande beslut om unionens utveckling. Detta ställs på sin spets under den svenska ordförandeperioden, då Sverige skall leda unionens arbete men kan inte göra sin röst hörd när den gemensamma valutan diskuteras.

## Källor och litteratur

En inspirationskälla till det här kapitlet har varit boken *Monitoring European Integration 6*, (1995), *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe*, CEPR, London. Boken innehåller också en mer detaljerad genomgång av de alternativa systemen för utvidgad flexibilitet och deras politiska och ekonomiska motiv och konsekvenser.

Clas Wihlborg, *Mikroekonomiska aspekter på en monetär union*, Bilaga 4 till EG-konsekvensutredningen (Stockholm: Norstedts, 1993) samt Clas Wihlborg, "EMU – Economic Substance or Political Symbolism", *World Economy*, 1994, 651–661 studerar effektivitetsaspekter från både mikro- och makroperspektivet och sammanfattar de svenska ståndpunkterna. Anders Vredin, "EMU – Economic Substance or Political Symbolism: A Comment", *World Economy*, 1994, 663–666 innehåller synpunkter som är mycket vanliga i den svenska debatten och ligger nära det officiella synsättet i landet. I sina kommentarer till Wihlborg intar Vredin en mer kritisk hållning till valutaunionen. Där Wihlborg argumenterar för att de positiva effekterna är av blygsam storlek, tror Vredin att den gemensamma valutan är direkt skadlig för Sverige.

Problemen med att mäta tillväxteffekterna av EMU behandlas av Richard Baldwin, "The growth effects of 1992", *Economic Policy*, 1989, 248–81, Richard Baldwin, "On the microeconomics of the European monetary union", *European Economy*, vol. 44, 1991, 21–35, och Pierre-André Chiappori, "The growth effects of 1992: A comment", *Economic Policy*, 1989, 270–73. Baldwin argumenterar för effekter som vida överskrider de effekter som tas upp av den svenska konsekvensutredningen där Wihlborgs rapport ingår. Även om Baldwins resultat är kontroversiella och hans artiklar i viss mån är skrivna i en provokativ

stil är de nyttig läsning för alla som är intresserade av integrationens ekonomiska konsekvenser och de mätproblem som finns.

Den läsare som är intresserad att läsa mer om optioner som finansiella instrument hänvisas till en utmärkt lärobok Zvi Bodie & Robert Merton, *Finance* (New Jersey: Prentice-Hall, 2000). När det gäller reala optioner hänvisas läsaren till Adrian Buckley, *Multinational Finance* (Essex: Prentice-Hall, 1999).

## Presentation av författare och redaktörer

BENGT ASSARSSON är docent i nationalekonomi vid Uppsala universitet. Han är sedan 1995 expert på makroekonomiska modeller vid Sveriges Riksbank. Assarsson har tidigare medverkat i utredningar om EU och EMU. Tillsammans med Clas Olsson skrev han "Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur. En jämförelse mellan Sverige och EG-länderna", bilaga 2 till EG-konsekvensutredningen samt "Sverige i och utanför EMU – analys av chocker i en ekonometrisk modell för världsekonomin", bilaga 6 till EMU-utredningen.

LI BENNICH-BJÖRKMAN är docent i statskunskap vid Uppsala universitet. Hon forskar om framväxten av demokrati och effektiva institutioner i Baltikum, om förhållandet mellan värderingar och institutioner samt om vilka förutsättningar som krävs för institutionella förändringar med skolan som exempel. Hon har tidigare skrivit om forskningspolitik och innovativa organisationer i boken *Organising Innovative Research. The Inner Life of University Departments* (1998), samt i ett flertal artiklar och uppsatser ägnat intresse åt frågan om hur och var normer och värderingar föds och formas. Bland dessa kan nämnas "Dr Spock och medborgardygden" (1999) i *Framtidens dygder*, Uddhammar & Aspers, red. och "Känslomakaren. Populärkulturens makt och medborgarrollens förändring" (1999) i demokratiutredningens volym *Civilsamhället* (SOU 1999:84).

ULF BERNITZ är sedan 1993 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 bl.a. 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.

SVCKER GUSTAVSSON är Jean Monnet professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Inom Europaforskningen har han bl.a. 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 Deficit" 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 "Hvad gør en europæisk monetær union, uden en parallel skatteunion, politisk holdbar?" i *Danmark og ØMU'en. Politiske aspekter*, Søren Dosenrode, red. (Aarhus: Systime, 2000).

MAGNUS JERNECK är docent i statsvetenskap och föreståndare för Centrum för Europaforskning i Lund. Han har forskat om svensk utrikespolitik, internationalisering, regionala förändringsprocesser och europeisk integration. Jerneck har även medverkat i flera utredningar om Sveriges förhållande till EU, bl.a. den calmforska utredningen (SOU 1996:158) om EMU. Bland Jernecks senare arbeten kan nämnas *The Bargaining Democracy* från 1996 (redaktör tillsammans med Lars-Göran Stenelo, Lund: Lund University Press), *Local and Regional Governance in Europe* från 2000 (redaktör tillsammans med Janerik Gidlund, Cheltenham: Edward Elgar) och *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel* från 2000 (skriven tillsammans med Janerik Gidlund, Malmö: Liber förlag).

TARMO HAAVISTO är universitetslektor i nationalekonomi vid Lunds universitet. Hans forskning har en huvudsaklig inriktning mot makro- och finansiell ekonomi, särskilt frågorna kring centralbankspolitik i de nordiska länderna samt hur centralbankens roll har förändrats i ett mer långsiktigt perspektiv. Han har medverkat som artikelförfattare i bl.a. följande böcker: *Banking, Currency & Finance in Europe between the Wars* med Charles Feinstein som redaktör, *Diverging Paths, Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development* med Magnus Blomström och Patricio Meller som redaktörer, *The Emergence of Modern Central Banking from 1918 to the Present*

med Carl L. Holtfrerich, Jaime Reis and Gianni Toniolo som redaktörer, samt i boken *Trade, Growth and Development: The Role of Politics and Institutions*, med Göte Hansson som redaktör. Han har själv varit redaktör till boken *The Transition to a Market Economy: Transformation and Reform in the Baltic States*.

THOMAS HALL är adjungerad professor i nationalekonomi vid Graduate School of Business and Management, Pepperdine University, samt forskare vid Capital Studies Group, The Milken Institute, Kalifornien. Hans forskning avser jämförande finansmarknadsanalys, ekonomisk politiska reformer och ekonomisk tillväxt. Han har näringslivserfarenhet från bankväsendet och som företagskonsult. Han har nyligen publicerat följande artiklar: "Poland and Russia One Decade After Shock Therapy", *Journal of Economic Issues*, 1999; "Cross-Country Evidence on Banking Crises: Do Financial Structure and Bank Regulation Matter?" i *Bank Fragility and Regulation: Evidence from Different Countries* (Elsevier, 2000); "Boris Yeltsin and Russia's Rocky Road to Capitalism", *International Journal of Social Economics*, 1999; *The European High-Yield Market: Drivers and Constraints* (Milken Institute, 2000) och *Think Locally-Act Globally: Capital Market Restructuring and Sustainable Global Growth* (Milken Institute, 2000).

CHRISTER KARLSSON är doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet och forskar i huvudsak om demokrati- och legitimitetsfrågor i anslutning till den Europeiska unionen. Under våren 2001 disputerar han på avhandlingen *Democracy, Legitimacy and the European Union*.

ERIK NEREP är sedan 1992 professor i svensk och internationell handelsrätt vid Handelshögskolan i Stockholm. Han disputerade 1983 på avhandlingen *Extraterritorial Control of Competition under International Law*. Åren 1983–1987 var Nerep verksam vid Hedberg & Runeland Advokatbyrå i Stockholm. Till de större arbetena hör *Aktiebolagsrättsliga studier – särskilt om kapitalskyddet* från 1994.

JOAKIM NERGELIUS är docent i konstitutionell rätt vid Lunds universitet och har tjänstgjort vid EG-domstolen i Luxemburg 1997–98. Bland hans skrifter märks böckerna *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans* (1998), *Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt* (2000) och den tillsammans med Ulf Bernitz utgivna antologin *General Principles of European Community Law* från samma år. Han är ordförande i Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

#### Presentation av författare och redaktörer

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 1990-talet bl.a. skrivit följande: *International Financial Integration* (Berlin och New York: Springer Verlag, 1990), *The Global Race for Foreign Direct Investment* (redaktör och medförfattare, Berlin och New York: Springer Verlag, 1993), *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: John Wiley and Sons, 1997, medförfattare C. Wihlborg) och *Corporate Strategies to Internationalize the Cost of Capital* (Köpenhamn: Handelshögskolans Forlag, 1998, medförfattare A. Stonehill m.fl.) samt ”Does Foreign Direct Investment Replace Home Country Investment – The Effect of European Integration on the Location of Swedish Investment”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Nr 2, 2000 (medförfattare P. Braunerhjelm).

PER MAGNUS WIJKMAN är adjungerad professor vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet samt internationell chefekonom vid Sveriges industriförbund. Hans senare artiklar avser förvaltning av globala allmänningar och europeisk integration. Artiklar på senare tid är: ”An economist’s view of trade policy, integration policy and policy integration” i *Principles and Elements of Free Trade Relations*, H. Tschäni & O. Tuusvuori, red. (Zürich, 2000); ”Fostering Entrepreneurship in Europe” i *CBI European Business Handbook 2000* (London, 2000); ”Variable Geometry and Multispeed Integration within the EMU” i *EU Enlargement and Flexibility*, G. Herolf, red. (Stockholm, 1998); ”The Winding Voyage to and Beyond the EEA” i *35 Years of Free Trade In Europe: Messages for the Future*, E. Ems, red. (Geneva, 1995); ”Widening the European Union: EFTA countries” i *Reviving the European Union*, C.R. Henning, E. Hochreiter, & G.C. Hufbauer, red. (Institute for International Economics, 1994); ”Den globala allmänningens förvaltning” i *22 ekonomiska essäer tillägnade Lars Werin*, C.-H. Sivén, red. (SNS, 1993); ”The Existing Bloc Expanded? The European Community, EFTA and Eastern Europe” i *Pacific Dynamism and the International Economic System*, C.F. Bergsten & M. Noland, red. (Institute for International Economics, 1993).



Med Nicefördraget löstes en del institutionella frågor, men resultatet anses allmänt vara minimalt i förhållande till vad som hade behövts. För första gången sedan vi blev medlemmar 1995 är Sverige under det första halvåret 2001 ordförande i EU. Sverige spelar därmed att en viktig roll för att hålla farten uppe i det historiska projektet att utvidga unionen österut, den högst prioriterade frågan under det svenska ordförandeskapet.

Östutvidgningen – ett av tre teman i denna bok – ger upphov till många viktiga frågor av såväl politisk, ekonomisk som juridisk karaktär. För närvarande förhandlar ett tiotal länder om medlemskap i EU. I den här boken koncentreras intresset till de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen.

Genom östutvidgningen ställs frågan om unionens institutionella struktur på sin spets, däribland tillämpningen av majoritetsbeslut, som utgör bokens andra tema. Tidigare reformer – nu senast i Nice – kan betraktats som otillräckliga för att garantera ett effektivt beslutsfattande i ett framtida EU med 25–30 medlemsländer. Många har menat att vetorätten därför måste begränsas till att gälla ett absolut minimum av frågor för att undvika blockeringar i beslutsprocessen. Boken tar i detta sammanhang upp frågor rörande demokrati, konstitution, effektivitet, legitimitet och stabiliseringspolitiska konsekvenser.

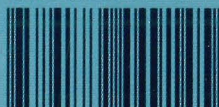
Med östutvidgningen kan det också ifrågasättas om det är möjligt med ett EU där samtliga medlemsländer deltar i samarbetet i lika stor utsträckning. Kraven på ett differentierat medlemskap kommer att öka i takt med utvidgningen. En grupp medlemsländer kan tillåtas att inom vissa områden gå vidare på egen hand och fördjupa samarbetet, medan andra ställer sig utanför.

Denna problematik diskuteras under den samlande beteckningen flexibel integration och utgör bokens tredje och avslutande tema.

Detta är fjärde 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 91-89449-14-2



9 789189 449145