

Ulf Bernitz
Sverker Gustavsson
Lars Oxelheim
[REDAKTÖRER]

EUROPAPERSPEKTIV

Årsbok 1998

N&S

Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson
& Lars Oxelheim
(redaktörer)

EUROPA- PERSPEKTIV 1998

Årsbok för Europaforskning inom
ekonomi, juridik och statskunskap



NERENIUS & SANTÉRUS FÖRLAG

Nätverk för Europaforskning

Sedan något år tillbaka samarbetar de svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen 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 svenska forskningsresultat tillgängliga för en bredare svensk 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 motsvarande verksamhet internationellt.

ISBN 91-648-0150-0

© Författarna/Nerenius & Santérus Förlag AB

Omslag: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Britta Bylander, Nerenius & Santérus Förlag

Nerenius & Santérus Förlag ger ut böcker inom juridik, ekonomi, statsvetenskap och historia.

Adress till förlaget: Box 6430, 113 82 Stockholm

Tel: 08-736 10 30, fax: 08-34 11 00

Tryck: AiT Scandbook, Falun 1998

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Kjell Goldmann

2000-talet – den eviga freden? 15

Ulf Bernitz

Amsterdamfördraget – utformning, betydelse och flexibel integration 31

Johan Torstensson

EU:s utvidgning – samhällsekonomiska effekter 47

Liesbet Hooghe & Gary Marks

Hur motsättningar skapar gemenskap 69

Sverker Gustavsson

Varför överstat utan demokrati? 89

Ola Wiklund

Juridik är att vilja – om gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme 117

Lotta Westerhäll

Trygghet utan gränser – exportabilitet av sociala förmåner
vid långvarigt vårdberoende 135

Pontus Braunerhjelm & Gunnar Fors

EMU – den nationella industripolitikens återkomst? 153

Krister Andersson

EMU och våra framtida skatter 173

Författarpresentation 199

Förord

Framtiden ligger öppen. Denna för samhällsforskning och folkbildning gemensamma grundinställning har tjänat som utgångspunkt för redigeringen av denna bok. Idealet är en debatt, som är sökande och inte låst vid någon idé om ett historiskt nödvändigt mål för Europas utveckling. Undan för undan gjorda erfarenheter bör fortlöpande värderas och ligga till grund för en successiv omprövning. För den som inte tänker sig något "historiens slut" tillkommer hela tiden nya problem, ståndpunkter, argument och förslag till institutionella lösningar.

En sådan grundinställning talar för en organisatorisk åtskillnad mellan forskning och politik. Forskningen kan inte vara öppen och sökande, om den samtidigt skall tillgodose statliga och kommersiella beställares önskemål om argument för den ena eller andra politiska uppfattningen.

För den skull får forskningen inte vara samhällsfrånvärd. Utmärkande för ett demokratiskt samhälle är att forskningen är en del av det offentliga samtalet. Skillnaden mellan forskning och folkbildning bör därför inte överdrivas. Forskare och studenter kan på heltid arbeta med de frågor det gäller. I grunden är det dock samma problem vi alla har anledning att fundera över. Integritet och civilkurage gentemot stat och marknad gäller som normer för både forskaren och den engagerade medborgaren.

Som redaktörer har vi valt författare och ämnen. Boken har sedan redigerats och utformats med hjälp av Mikael Axberg vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala i samarbete med förlaget. Jaan Paju vid juridiska institutionen i Stockholm har biträtt med de rättsliga bidragen. Tanken är att Europaperspektiv skall bli en årligen återkommande publikation.

Stockholm, Uppsala och Lund i februari 1998

Ulf Bernitz Sverker Gustavsson Lars Oxelheim

Inledning

Frågan om vårt land borde bli medlem av EU eller nöja sig med ett särskilt avtal var länge allt överskuggande. Under tiden från regeringsinitiativet hösten 1990 till folkomröstningen hösten 1994 var utgången långtifrån självklar. Ovissheten inverkade på sättet att resonera. Det mesta som sades och skrevs hade som underförstådd förutsättning, att det rörde sig om inlägg för eller emot ett medlemskap. Framtiden för unionen som sådan, däremot, föranledde bara sporadiskt en fri och öppen diskussion.

Inriktningen på medlemskapet dröjer sig kvar även sedan frågan formellt har avgjorts. De som hörde hemma på ja-sidan tenderar alltjämt att vilja avvisa kritik mot unionen med att en sådan skulle vara riktad mot medlemskapet. På motsvarande sätt tenderar de som hörde hemma på nej-sidan att inte vilja dryfta huruvida inte även valutan, statsfinanserna, utrikespolitiken, försvaret och polisen bör överföras till den s.k. första pelaren, dvs. till den överstatliga delen av unionen. Debatten överskuggas fortfarande av det svenska medlemskapet och gäller bara i begränsad omfattning unionen som sådan.

Läsningen vid medlemskapet är lätt att förklara. Inför omröstningen 1994 kunde ja-sidan inte ta segern för givet. Nej-sidan å sin sida trodde sig ända fram till valdagen kunna vinna. Som knappa förlorare ansåg de sig beröva segern på grund av ja-sidans överlägsna resurser och påstådda manipulation av beslutsunderlaget. Den i anslutningsavtalet förutsatta, men under kampanjen undanskymda, frågan om en valutaunion blev aldrig tillräckligt belyst, ansåg och anser fortfarande de som förlorade. Spegelbilden till detta påstådda förtigande är nej-sidans, enligt ja-sidans uppfattning, överdrivna föreställningar om en annalkande konstitutionell katastrof till följd av att Maastrichtfördraget i sin förlängning kan tänkas kräva en europeisk beskattningsrätt och resursöverföring över nationsgränserna. Europeiska Unionen framträder i nej-sidans perspektiv som ett principiellt otillfredsställande mellanting mellan en demokratiskt uppbyggd förbundsstat å ena sidan och ett statsförbund med egen beslutanderätt för medlemsländerna å den andra. Som följd av dessa anklagelser och motanklagelser fortlever en uppdelning i ”för” och ”emot” i det allmänna medvetandet.

Vid redigeringen av denna bok har vi sökt överbrygga den motsättning, som folkomröstningen skapade. Medlemskapet tas för givet. Den interna sven-

ska politiken och debatten i Europafrågan mellan 1990 och 1994 förtjänar förvisso att diskuteras. Det är en angelägen uppgift för en forskning av det slag som på 1970-talet igångsattes beträffande Sverige under andra världskriget och som nu pågår beträffande Sverige under det kalla kriget. Motsvarande genomlysning behöver även göras beträffande perioden närmast efter det kalla kriget. Ändå har vi här valt att förbigå denna exklusivt svenska problematik för att i stället koncentrera uppmärksamheten till frågan om unionen som sådan. Oavsett om vi som medborgare lade en ja-sedel eller en nej-sedel i valurnan den 13 november 1994, finns det, menar vi, anledning till ett fördjupat dryftande av den europeiska konstruktionen, för vilken även vi svenskar nu är medansvariga. Vilka är de problem som unionen står inför? Hur hållbara är olika tänkbara lösningar?

Fredsprojekt

Boken består av tre delar. En första grupp av uppsatser avser unionen som fredsprojekt. *Kjell Goldmann* inleder med att återvända till upplysningens idé om den eviga freden. 1700-talsfilosofen Immanuel Kant tänkte sig, att det skulle kunna gå att göra framsteg också på det utrikespolitiska området. 1800-talets och 1900-talets erfarenheter ger föga stöd för denna hypotes. Tron på förnuftet har lett till obestridliga framsteg på det tekniska och naturvetenskapliga området. Förmågan att lösa konflikter mellan länderna, däremot, har inte förbättrats utan snarare blivit kvar på en skrämmande låg nivå under de gångna tvåhundra åren. Först i de yttersta av dessa dagar – efter det kalla kriget och med sikte på 2000-talet – kan man ana en vändning. En framgångsrik hantering av det europeiska unionsprojektet får härigenom sin politiska och moraliska mening.

Samma försiktiga optimism genomsyrar den bedömning, som *Ulf Bernitz* gör av det under 1996 och 1997 framförhandlade Amsterdamfördraget. De förändringar som nu är aktuella tar den gemensamma marknaden för given. 1991 års överenskommelse om valutan ligger också fast, konstaterar han. Justeringarna av fördraget tar sikte på att komplettera det hittills uppnådda med ett växande utrymme för en gemensam social- och utrikespolitik. Därigenom befästes den rörelse mot en europeisk statsbildning, som finns inbyggd i den historiskt självförstärkande process, som inleddes på 1950-talet och som pekar framåt mot den nu förestående östutvidgningen. Problemet under det närmaste decenniet kommer att vara att åstadkomma de enligt författarens mening erforderliga förändringarna av styrelsesättet och som inte finns med i Amsterdamfördraget. Den maktförskjutning, som de stora länderna önskar, kommer att kräva en intensiv debatt i medlemsländerna. Vilka uppoffringar i

form av minskad makt för mindre länder kan en mer stabil, fredsfrämjande ordning i Europa anses motivera?

Johan Torstensson ställer på samma försiktigt optimistiska sätt frågan om effekterna av att ett antal central- och östeuropeiska länder blir medlemmar. Det perspektiv han anlägger är samhällsekonomiskt. Hans sammanfattande bedömning är att de positiva effekterna överväger. De uppgifter som har cirkulerat under senare år om behovet av en drastisk omläggning av den gemensamma jordbruks- och regionalpolitiken, håller inte för en närmare prövning. Om östutvidgningen kommer att visa sig svårbemästrad, beror det mera på den utrikes- och inrikespolitiska inramningen än på ekonomin. Att inom loppet av tio år vidga tillämpningen av gemenskapsrätten till dessa länder förutsätter inte några stora ekonomiska uppoffringar i de västra, södra och norra delarna av unionen. Betydligt viktigare är att förhållandena till Ryssland stabiliseras och att en fungerande nationell rättsordning låter sig etableras i kandidatländerna.

Demokrati och legitimitet

En andra grupp av uppsatser gäller demokrati och legitimitet. Den första av dessa är skriven av belgiskan *Liesbet Hooghe* och amerikanen *Gary Marks*, vilkas medverkan i detta sammanhang motiveras av att just deras djärva och grundläggande forskningsidé – med instämmande och med kritik – spelar en viktig roll för svenskt statsvetenskapligt tänkande rörande unionen som demokratiskt problem. Idén är att vända på det gängse perspektivet. I stället för att framhålla de svårigheter, som är förknippade med de stora skillnaderna inom och mellan medlemsländerna, pekar Hooghe och Marks på att motsättningar också kan verka sammanfogande. Verkan av de ständigt förekommande mötena mellan olika idéer och skilda intressen blir enligt deras uppfattning – en smula paradoxalt men alls inte verklighetsfrämmande mot historisk bakgrund – framväxten av en europeisk demokrati.

Väsentligen avtecknar sig en motsättning mellan en marknadsliberal tanke-skola å ena sidan, menar Liesbet Hooghe och Gary Marks, och en kombinerat krist- och socialdemokratisk tanke-skola å den andra. Dessa båda tanke-skolor låter sig definieras med hjälp av två motstående skalor. Dels rör det sig om en skillnad mellan höger och vänster med avseende på hur begränsad demokratin bör vara med hänsyn till ekonomin. Dels rör det sig om en skillnad med avseende på vertikal maktfördelning. Hur mycket av det nationella självbestämmandet bör lånas ut för gemensamt bruk på europeisk nivå? Motsättningarna längs dessa båda huvudlinjer bidrar effektivare än vi tror, argumenterar författarna, till framväxten av en europeisk diskussions- och intressegemenskap.

Inom ramen för denna europeiska diskussions- och intressegemenskap inställer sig nästa fråga. Varför önskar medlemsländerna i så fall inte omvandla sin konfliktfyllda gemenskap till en federal demokrati? Varför önskar de inte organisera unionen på motsvarande sätt som Tyskland och Förenta staterna? Varför väjer de för ett konsekvent genomfört tvånivå-system enligt den symmetriska modell, som utmärker demokratiska förbundsstater? Ansvar utkrävs där likformigt på endera nivån – inom unionen eller i delstaten – för den maktutövning det gäller. Som den Europeiska Unionens första pelare är konstruerad anses själva den konstitutionella poängen ligga i att ansvar inte kan utkrävas samlat på någondera nivån för den gemensamma marknaden och därmed sammanhängande frågor.

Sverker Gustavsson analyserar i sin uppsats argumenten för att motsätta sig ett konsekvent genomfört tvånivå-system. Vad är det som motiverar principen överstat *utan* demokrati som alternativ till den federala lösningen överstat *med* demokrati respektive den konfederala lösningen att *ge upp* den överstatliga ambitionen? Från början motiverades den bristande likformigheten mellan unionen och dess medlemsländer vad gäller utkrävandet av ansvar med behovet av historiskt nödvärn. Det var tanken i samband med att Kol- och stålunionen bildades 1951. Inför det omedelbara hotet från Sovjetunionen fanns inte utrymme för någon demokrati på europeisk nivå. Efter det kalla kriget motsätter man sig fortfarande en demokratisering av överstaten. Två argument har tillkommit. Det ena är formellt. Den europeiska rättsgemenskapen är ingen egen stat, argumenterar den tyska författningsdomstolen, då den förklarar Maastrichtfördraget vara förenligt med den tyska grundlagen. Karaktären av provisorium fritar medlemsländerna från kravet att ge Europaparlamentet den avgörande makten över hur dessa befogenheter begagnas. Det andra argumentet tar sikte på politikens innehåll. Överstat utan demokrati tjänar som hävstång, argumenterar man inom båda tankekolorna. Härigenom anser man sig bättre kunna åstadkomma önskad politik jämfört med om regeringarna var för sig behövde svara inför den allmänna opinionen och valmanskåren i sina medlemsländer. Inte bara marknadsliberaler utan även krist- och socialdemokrater talar sig varma för att en asymmetrisk federalism bör vara riktlinjen även under 2000-talet. Makten över marknaden och valutan bör enligt den förhärskande meningen utövas överstatligt, utan att ansvaret för den förda politiken i motsvarande mån kan utkrävas på europeisk nivå.

Samma problem behandlas från juridisk synpunkt av *Ola Wiklund*. Frågan om hur en överstat utan demokrati kan upprätthållas blir för honom en fråga om EG-domstolens ställning i förhållande till de rättsvårdande instanserna i medlemsländerna. Vad är det som begränsar domstolens tolkningsutrymme? Den s.k. kreativa lagtolkning, som domstolen bedriver, reser enligt författarens mening två frågor. Den ena är var gränsen mellan juridik och politik skall anses vara belägen. I vilken utsträckning kan tolkningen anses regelstyrd, politiskt neutral och därmed förenlig med de krav som uppställs av rättsstatsprincipen?

Den andra frågan gäller det för EG-rätten specifika problemet om dess legitimitet. Grundar den sig på den faktiskt konstaterade åtydningen? Eller går det att utläsa någon normativt bjudande plikt ur de ratificerade fördragen motsvarande den som gäller för rättsutövningen i demokratiskt organiserade förbundsstater sådana som Tyskland och Förenta staterna? Svaret är att EG-domstolens makt till icke ringa del är självtagen. Den grundar sig mera på att ingen protesterar och mindre på en faktiskt föreliggande rätt till principiellt företräde. Uppsatsen avslutas med att författaren ställer frågan om hur domstolen skulle kunna resonera för att göra principen om överstat utan demokrati normativt acceptabel.

Viktiga sakfrågor

En tredje grupp av uppsatser, slutligen, behandlar viktiga sakfrågor. I den första av dessa tre artiklar diskuterar *Lotta Westerhäll* frågan om fri rörlighet med hänsyn till rätten till sjukvård, sjukförsäkring och pension. I vilken utsträckning och på vilken rättsgrund skall intjänade rättigheter kunna följa löntagaren och hans anhöriga från ett medlemsland till ett annat? Tekniskt uttryckt gäller frågan, hur rätten till kontantstöd och vård för långvarigt sjuka och handikappade skall kunna "exporteras". På grund av de nationella systemens olika uppbyggnad i fråga om familjen och individen som grundenheter inställer sig här en rättslig och administrativ problematik av stort både praktiskt och principiellt intresse.

Boken avslutas med två artiklar om valutaunionen. Närmare bestämt är det två frågor, som inställer sig som följd av att valutan görs gemensam. Den ena är om valutaunionen leder till ett behov av utjämnande transfereringar över nationsgränserna. Kräver valutaunionen en fortsättning i form av en fiskal union, där det etableras en federal beskattningsrätt och rätt att fatta federala beslut om utnyttjandet av tillgängliga skattebaser i medlemsländerna? Eller kan det tänkas räcka med att den s.k. stabilitetspakten förbjuder nationell underbalansering?

Den andra frågan handlar om vilket politiskt tryck som kan tänkas uppkomma inom varje medlemsland till följd av valutaunionen. Med gemensam valuta uppstår frågan om hur det av den gemensamma valutan framtvungade behovet av flyttning och regionalt varierande levnadsstandard skall kunna reduceras inom varje medlemsland. 1990-talets tyska erfarenheter i samband med återföreningen ger en antydning om vad som kan visa sig nödvändigt, menar *Pontus Braunerhjelm* och *Gunnar Fors*. Stabilitetspakten begränsar visserligen utrymmet för nationell underbalansering. Men det finns två andra sätt att skaffa utrymme för att bedriva en aktiv industripolitik. Det ena är att ta ut

mer i skatt under högkonjunkturer för att använda i lågkonjunkturer. Det andra är att omprioritera mellan olika delar av statsbudgeten. Tvärtemot vad man skulle kunna tro, argumenterar författarna, kommer den gemensamma valutan sannolikt att verka i riktning mot en återgång till en mer offensiv, selektiv och subventionerande industripolitik inom varje land för sig. Bevarad föreningsfrihet, strejkrätt och allmän rösträtt går annars inte att förena med kravet på ekonomisk anpassning genom flyttning och olika levnadsstandard i skilda delar av medlemsländerna. Författarna ser här en fara i att politikerna genom en aktiv industripolitik som flexibelt verkande regulator kommer att försöka minska risken för social oro i medlemsländerna.

Krister Andersson behandlar i sitt bidrag frågan om harmonisering av skattebaser och skattekvoter efter det att marknaden och valutan har blivit gemensam. Tvingas vi leva med en situation, där medlemsländernas demokratier inte kan göra egna avvägningar i fråga om sina välfärdsstaters uppbyggnad och hur löneinkomster, fastigheter och finansiella tillgångar skall beskattas? Eller finns det några möjligheter att etablera en ordning, där den fria rörligheten förenas med en praktiskt fungerande demokrati inom varje land för sig? Hur skall skilda majoriteter i de olika länderna kunna föra olika skattepolitik? Framför allt gäller detta frågan om i vilken utsträckning den kostnadskrävande social- och utbildningspolitiken kan variera mellan länderna med hänsyn till folkmajoritetens önskemål. Detta är en för demokratin avgörande fråga. Dess betydelse blir inte mindre av att det i förlängningen skymtar ett ännu större och mer konfliktskapande problem – behovet av en federal beskattningsrätt för att i större skala än hittills kunna omfördela mellan medlemsländerna.

Lästa i ett sammanhang ger dessa nio artiklar en bild av Europeiska Unionen som en politisk, juridisk och ekonomisk problematik av stor långsiktig betydelse. Den vardagliga inriktningen på förhandlingar och kompromisser och det svenska medlemskapets politiska vedermödor tenderar hela tiden att motverka principdiskussion. Förhoppningen är att det material som här presenteras skall stimulera till fördjupad forskning och vidare studier också längs de här skisserade linjerna.

2000-talet – den eviga freden?

av Kjell Goldmann

År 1795 färdigställde Immanuel Kant sin lilla skrift *Zum ewigen Frieden (Om den eviga freden)* – föga anande, får man anta, att hans Königsberg med tiden skulle bli en sovjetisk marinbas där kärnvapenbestyckade ubåtar skulle löpa ut och in. Lätt att läsa är skriften inte. Kant är aldrig lättillgänglig och *Om den eviga freden* är ovanligt svår; den lär vara skriven i hast därför att Kant trodde att han skulle dö när som helst. Den abstrakta idén om förnuftets slutliga seger i form av en konfederation av fredliga republiker blev nog viktigare som inspirationskälla för intellektuella pacifister än som handlingsprogram för politiker.

Två seklar efter publiceringen, i samband med Berlinmurens fall, kom *Om den eviga freden* likväl i ropet. Evig fred tycktes plötsligt ligga inom räckhåll. Konferenser anordnades om Kant och det nya Europa. Kant tycktes ha visat vägen: de gamla mönstren skulle inte behöva återkomma, historien skulle inte behöva upprepa sig, en framtid var möjlig i vilken européerna slutligt skulle befrias från massdödande och utplåningshot.

Att ironisera över fredsdrömmar har alltid varit lätt. Min utgångspunkt är emellertid att 1990-talets förhoppningar om ett annorlunda Europa på 2000-talet inte kan avfärdas så enkelt, Bosnien och Tjetjenien till trots. Optimisten har denna gång tre i hög grad intressanta argument.

För det första det som Europa har upplevt av krig och krigshot under 1900-talet: Somme och Verdun, Coventry och Dresden, fyra decenniers kärnvapenberedskap med mänskligheten som insats. Det är i Kants anda att utgå från att vi lärt oss något av detta: i den moderna världen är avsiktligt krig absurt och oavsiktligt krig den största olyckan.

För det andra den europeiska integrationen: Europas länder knyts samman som aldrig förr i hägnen av innovativa institutioner, långt starkare än vad Kant föreställde sig i *Om den eviga freden*. I Europa förhandlar man numera om regionalstöd och grälar om galna kor. Man gräver inte skyttegravar och bombar inte städer.

För det tredje demokratin: historien visar att demokrati är en fredlig statsform, och ett Europa i vilket alla länder är stabila demokratier ligger inom räckhåll. Kants idé om fred mellan det han avsåg med republiker ser till sist ut att förverkligas.

Allt detta är historiskt unikt: erfarenheten av 1900-talet, den europeiska

integrationen, demokratins seger. Därför finns det skäl att ta idén om en historisk vändpunkt på allvar och se närmare på hållbarheten i dessa tre teser om den eviga freden i Europa. Först dock något om själva begreppen Europa, freden och evigheten.

Det är inte givet vilket *Europa* saken gäller. En av Charles de Gaulles mest kända formuleringar är den om Europa ”från Atlanten till Ural”. Detta var mer än en påminnelse om vad som står i geografiböckerna. Uttrycket hade en politisk innebörd: de Gaulle ville ha sagt att det egentliga Europa innefattade länderna på bägge sidor om det kalla krigets järnridå men däremot inte USA. Ett alternativt Europa går ”från Vancouver till Vladivostok” – Helsingforsprocessens och OSSE:s Europa. Ett tredje Europa sträcker sig, skulle man kunna säga, från Sligo till Saima, dvs. från västra Irland till östra Finland – den europeiska unionens Europa. Det är sällan klart exakt vilket Europa som avses i diskussionen om freden. De optimistiska teserna får anses syfta på olika Europa: tesen om 1900-talet på Europa à la de Gaulle, tesen om den europeiska integrationen på Europa à la EU, tesen om demokratin på Europa à la OSSE.

Den *fred* som eventuellt är säkrad är i alla händelser en fred mellan européer, inte mellan andra och inte mellan européer och andra. Att den eviga freden skulle stå för dörren globalt är det ingen som tror. Situationen i Europa är unik, har det hävdats. På andra håll fortsätter historien som vanligt.

Fred – detta är viktigt att tillägga – är inte detsamma som harmoni. Ingen tror på ett Europa utan konflikter. Tvärtom skockas molnen. Händelseutvecklingen i f.d. Jugoslavien och f.d. Sovjetunionen visar att en av de viktigaste anledningarna till konflikt i modern historia, statsbildning, alltjämt är en väsentlig faktor i europeisk politik. Migration och miljöproblem är konfliktämnen för framtiden. Apokalyptiskt sinnade ser framför sig en kraftmätning mellan den muslimska världen och den kristna. Även mera dämpade skeptiker anser sig ha lärt av historien att även om konflikthanledningarna växlar, är själva existensen av internationell konflikt en mänsklighetens följeslagare.

Optimisten håller med. Evig fred är inte evig frid. Det optimisten ser framför sig är inte det konfliktfria paradiset utan något som är mindre utopiskt: ett Europa där man slutligt upphört med att försöka lösa politiska konflikter med våld eller hot om våld och där all politik, även den mest konfliktfyllda, är fredlig.

Återstår *evigheten*. Knappast ens Kant gjorde anspråk på att kunna säga något som med säkerhet vore giltigt för all framtid. Diskussionen gäller inte en i bokstavlig mening evig fred. Den gäller å andra sidan inte heller ett tillfälligt stillestånd; sådant har förekommit förr i de cykler av krig och fred som kännetecknat Europas historia. Evig eller inte: det handlar om en avgörande brytning med historien, om ett systemskifte, om en varaktig övergång till en annorlunda typ av europeisk politik. Frågan är om en i denna mening ”evig” fred nu är inom räckhåll.

Det förfärliga 1900-talet

Optimistens första tes är alltså att kriget under 1900-talet visat sig vara sådant att freden nu är säkrad i vår del av världen. Människan är en förnuftig varelse; krig och krigshot har visat sig vara extremt oförnuftiga; människorna kommer därför inte att föra eller förbereda krig.

Tankegången kan utvecklas med utgångspunkt från ett arbete av kanadensaren Kalevi Holsti. Denne har visat hur den dominerande synen på krigets mening och meningsfullhet har varierat sedan den Westfahliska freden. Det är variationen som är poängen: den ger hopp för framtiden. Längre sågs kriget sålunda som något normalt, som ett naturligt sätt för furstar och länder att försvara sina intressen och visa sin styrka. Först efter Napoleonkrigen kom kriget allmänt att betraktas som ett problem, och industriell och vetenskaplig framgång började ersätta militär styrka som prestigefaktorer; 1800-talet var en jämförelsevis fredlig period i Europa. Mot århundradets slut blev kriget emellertid åter en naturlig sak: socialdarwinismen bredde ut sig, och med den idén att styrkan prövas på slagfältet snarare än på marknaden eller vid universiteten.

Det tycktes först som om detta synsätt lidit sitt definitiva nederlag i första världskrigets skyttegravar. ”Aldrig mera krig”, ropade människorna 1918. På vägnar av en hel generation gjorde Erich Maria Remarque i *På västfronten intet nytt* upp räkningen med idén om kriget som uttryck för det nationella. Så blev det emellertid inte – inte överallt. Mot krigsavskyn i demokratierna kom att stå en vålds- och handlingsdyrkande fascism, mot England kom att stå Tyskland, mot Chamberlain Hitler. Efter det första världskriget kom det andra. Efter Remarque och *På västfronten intet nytt* kom Joseph Heller och *Moment 22*.

Först det kalla kriget och kärnvapenkonfrontationen gjorde insikten om fredens nödvändighet definitiv. Under decennierna levde människorna från Vancouver till Vladivostok under hotet om utplåning. Efter två världskrig och ett långvarigt hot om undergång i ett tredje har de till sist förstått att krig har blivit en omöjlighet – detta är den första optimistiska tesen. Särskilt tre händelser under efterkrigstiden har setts som exempel på eller steg i denna världspolitiska inlärningsprocess.

Den första är Kubakrisen 1962 som anses ha tydliggjort för stormakternas ledare att det som numera står på spel är så mycket och risken för krig av misstag är så stor att återhållsamhet, avspänning och samarbete är den enda möjligheten. Efter Kubakrisen kom provstoppsavtalet och några år senare en avspänningsperiod, under vilken Willy Brandts s.k. östpolitik realiserades samtidigt som Leonid Bresjnev och Richard Nixon omfamnade varandra vid det ena toppmötet efter det andra och Helsingforsprocessen tog fart.

Den andra händelsen är antikärnvapenrörelsen i början av 1980-talet. Miljoner européer gick ut på gatorna i massdemonstrationer mot utplaceringen av landbaserade medeldistansrobotar i Europa. Till sist hade kapprustningen gått för långt, till sist hade människorna fått nog. Några år senare ingick

USA och Sovjetunionen det s.k. INF-avtalet – historiens första avtal om nedrustning av kärnvapen.

Den tredje händelsen är genombrottet för det s.k. nya tänkandet i Moskva under Gorbatjov. Det offensiva hot som Sovjetunionen alltsedan Stalintiden uppehållit mot Västeuropa med väldiga styrkor i DDR och annorstädes befanns ha lett till en omöjlig situation. Det är omstritt i litteraturen vad som föranledde Sovjetledningen att överge den gamla politiken, men det är vanligt att hänvisa till att det mellan akademiska specialister i Moskva och deras kolleger i väst förts en diskussion om freden och säkerheten i Europa som övertygat Gorbatjov och hans rådgivare om den gamla politikens fiasko.

Man kan diskutera om antikärnvapenrörelsen underlättade eller försvårade uppnåendet av INF-avtalet, och man kan ifrågasätta om det var nya fredspolitiska insikter som avgjorde saken för Gorbatjov. Problemen med att grunda långsiktig framtidsoptimism på en teori om rationell inlärning är emellertid större än så. Den optimistiska tesen förutsätter (a) att det är uppenbart vad historien visar, (b) att människorna tolkat saken just så, och (c) att denna deras insikt kommer att vägleda politiken under generationer framöver. Detta är inte småsaker.

Först historiens mångtydighet. Har 1900-talet verkligen gjort det ovedersägligt att det som numera kan vinnas med krig och krigshot omöjligt kan stå i proportion till kostnader och risker? Har vi inte i stället fått klart för oss att det är nödvändigt att föra krig, även världskrig, när en herr Hitler dyker upp, och nödvändigt att sätta hårt mot hårt, även med kärnvapen, när en Stalindiktatur hotar att lägga under sig Europa? Münchenöverenskommelsen ledde till krig, kampen mot nazismen och avskräckningen av Sovjetunionen räddade friheten och demokratin, kapprustningen bringade tyranniet på knä, endast västs beslutsamhet skapade den situation i vilken möjligheten av evig fred är värd att diskutera – också detta är en rimlig tolkning av 1900-talet. Den internationella politikens tvetydighet gör sig påmind: vapen är både ett hot mot freden och det som tryggar den, och ju hemskare vapen desto större hot och desto mera trygghet. Balansen mellan avskräckning och avspänning, makt-språk och kompromiss, konflikt och samarbete är huvudfrågan i all teori om internationell politik utom den mest ensidiga; här gäller inga enkla tumregler. Ju mera tvetydigt historiens budskap är, desto mindre är dess prognosvärde. Om det kan diskuteras vad som är rationellt, hjälper det inte att människorna är rationella.

Rationella är de för övrigt inte. Om det är något forskningen om utrikespolitikens psykologi visat så är det att aktörernas sätt att dra slutsatser på grundval av historien är subjektivt, impressionistiskt och fjärran från den rationella historikerns. Historien tycks kunna åberopas som stöd för nästan vad som helst. Jag kan inte se hur man med hänvisning till 1900-talet kan utesluta hitlerism och stalinism på 2000-talet. För att det skall bli fred av krigsavsky, måste avskyn delas av alla. Om bara somliga drar slutsatsen att krig är otänkbart, kan

detta medverka till att framkalla det för dem otänkbara – se där en lärdom så god som någon av den brittiska avspänningspolitikens fiasko på 1930-talet.

Till detta glömskan. Dagens 40-åringar var fyra år under Kubakrisen. De som blir myndiga år 2000 var nyfödda, när européerna demonstrerade mot kärnvapenhotet. Att Gorbatsjov tänkte om garantier inte att varje rysk regering kommer att satsa på nedrustning och avspänning. En generations erfarenhet är inte nästa generations. De som skall minnas lärdomarna av 1900-talet är inte bara de nu levande utan också deras barn, barnbarn och barnbarns barn. Sådant är möjligt: att inte göra om det förgångnas misstag kan bli en del av något så stabilt som en nations politiska kultur. Men att detta skall ske kan inte tas för givet.

Tesen att 1900-talets förfärlighet säkrar freden på 2000-talet är alltså illa underbyggd. Vad som däremot är tänkbart, ja en realitet, är att människor i ledande ställning tar sin tolkning av det som hänt på 1900-talet till intäkt för nödvändigheten att bygga upp institutioner som kan få betydelse långt efter det att erfarenheterna bleknat bort. En institution som kommit till i en bestämd situation för att lösa ett bestämt problem kan fortleva efter det att betingelserna ändrats och få betydelse utöver vad som ursprungligen avsågs; detta är en fråga om litteraturen om internationella institutioner välkänd tanke. När Tyskland återförenades efter DDR:s sammanbrott var de båda världskrigen det som alla hade i tankarna, inte minst Helmut Kohl; fruktan för historiens återkomst var en av drivkrafterna bakom strävandena att konstruera en ny europeisk "arkitektur"; självbindning blev utmärkande för det återförenade Tysklands Europapolitik; historiens lärdomar blev ett skäl att snabbt fördjupa integrationen i EU. Det historien förmodas visa må vara tvetydigt och tillfälligt; förankras det i politiska institutioner, kan innebörden te sig klarlagd och effekterna bli långvariga.

Därmed har vi emellertid lämnat den första optimistiska tesen och gått över till den andra, enligt vilken det är den europeiska integrationen snarare än erfarenheten av 1900-talet som kommer att ge fred på 2000-talet.

Den europeiska integrationen

Optimistens andra tes är alltså att den europeiska integrationsprocessen är eller snart blir så djupgående att freden är säkrad av detta skäl. Skandinavien har länge varit vad den banbrytande statsvetaren Karl Deutsch kallade en säkerhetsgemenskap: en region i vilken krig är otänkbart, inte bara för tillfället osannolikt, som medel att lösa konflikter och i vilken ingen stat vidtar några som helst försvarsförberedelser mot någon av de övriga. Vore det inte för hoten från länder utanför regionen skulle staterna inom denna inte behöva föra någon

säkerhetspolitik alls. Den andra optimistiska tesen är att Europa i stort – jag återkommer till vad som i detta sammanhang kan avses med Europa – nu har blivit eller snart blir vad Skandinavien är sedan länge: en fast förankrad säkerhetsgemenskap.

Att freden kan säkras med internationella institutioner och med samarbete och utbyte över gränserna är en tanke med djupa historiska rötter. Alltsedan medeltiden har skrifter författats om hur man kan göra slut på krigen med internationell organisering, skiljedom, sanktioner, internationella militärstyrkor och annat som numera är allmängods; *Om den eviga freden* hör till denna tradition. Alltsedan de brittiska frihandelsidéernas genombrott har man vidare i ekonomins internationalisering sett en väg till fred; välfärdsteoretikern Richard Cobden var lika mycket fredsaktivist. I början av 1900-talet smälte dessa strömningar samman till ett politiskt program som kan ges beteckningen internationalism. Hur trådarna tvinnades samman kan man se i Christian Langes tidstypiska inledning till första delen av *Histoire de l'internationalisme*, ett stort verk som den norska Nobelstiftelsen började ge ut år 1919.

Ordet internationalism används även i andra betydelser. I amerikansk politik är internationalism motsatsen till isolationism och kan vara maktpolitik lika väl som fredsbyggnad. I marxistisk tradition står internationalism för proletariatets gränslösa solidaritet och alltså, liksom då det gäller USA:s utrikespolitik, för något som kan ta sig uttryck i konfrontation. Langes terminologi av år 1919 torde emellertid vara den dominerande, och det är den jag följer här. Den europeiska integrationen är historiens mest ambitiösa internationalistiska experiment i denna mening.

Kommer experimentet att lyckas? Skeptiker brukar ha två synpunkter: dels att ingenting kan garantera att suveräna stater sätter fred framför krig när grundläggande nationella intressen står på spel, dels att staterna aldrig kommer att godta en utveckling som på ett avgörande sätt inskränker deras nationella suveränitet. Med andra ord: det internationalistiska programmet är varken effektivt nog i den utsträckning det kan genomföras eller genomförbart i sådan utsträckning att det blir effektivt, och detta på grund av att både regeringar och folk när allt kommer omkring slår vakt om det nationella. Vad vet vi om vem som har rätt, internationalisten eller skeptikern?

Effektiviteten

Det internationalistiska programmet har två aspekter. Den ena är att stärka den internationella rätten och de internationella organisationerna så att normer som är ägnade att hindra krig får ett bestämmande inflytande på staternas handlande. Den andra är att med internationellt samarbete och utbyte föra folken närmare varandra så att anledningarna till konflikt minskar.

Skeptikern betvivlar att staterna i avgörande ögonblick bryr sig om interna-

tionella normer; man kan i varje fall inte utgå från detta; evig fred i hägnet av en internationell rättsordning är en illusion. Skeptikern tror inte heller att internationell organisering hjälper: ingenting tvingar staterna att bry sig om vad internationella organisationer beslutar; effektiva åtgärder mot normbrytare har alltför låg trovärdighet för att vara avskräckande; kollektiv säkerhet är en alltför bräcklig grund för evig fred. Utvecklingen i f.d. Jugoslavien är, säger skeptikern, det senaste europeiska exemplet på vilken begränsad vikt en del aktörer fäster vid internationella normer och på hur splittrat och obeslutsamt statsamfundet kan vara i en kris.

Internationalistens svar har länge varit att hänvisa till den allmänna opinionen, en tanke som fick sitt genombrott i fredsaktivistiska kretsar i USA vid mitten av 1800-talet. Undersökningar har bekräftat att utrikespolitiker från hela världen utgår från att det finns en internationell opinion av betydelse (sättet att få insikt i vad opinionen kräver varierar från att läsa FN:s protokoll eller *The New York Times* till att lyssna till taxichaufförer eller Guds röst) samt – vilket är det avgörande – att en sådan opinion kan få ett betydande inflytande t.o.m. på stormaktsförhandlingar i de känsligaste säkerhetspolitiska frågor. I fråga om Bosnien var den internationella opinionen förvisso svag och motsägelsefull, men Bosnien representerar det förflutna och inte framtiden, säger internationalisten. Moderna kommunikationsmedel kommer att göra internationell opinionsbildning till något alldagligt, och internationaliseringen av samhällena och politiken kommer att göra det än viktigare för en regering att ha den internationella opinionen med sig i stället för mot sig.

Skeptikern betvivlar också att motsättningarna i världen på något avgörande sätt mildras genom internationell organisering och internationellt utbyte, vilket är den andra huvudlinjen i den internationalistiska tankevärlden. Motsättningarna har i sista hand sin grund i den mänskliga naturen eller det internationella systemets struktur, hävdar skeptikern (det finns olika slags skeptiker) och är därför oåtkomliga för påverkan.

Denna premiss har internationalister alltid avvisat. Att det internationella utbytet knyter ihop samhällena på ett sådant sätt att staterna får intresse av fortsatt samarbete i stället för konflikt var grunden för frihandlarnas fredsoptimism; de tröttnade inte på att påpeka att kriget var i furstarnas intresse och freden i handelsmännens. Att nyttan av internationella institutioner skulle var så stor och så uppenbar att länderna skulle avhålla sig från det som kunde hota institutionernas fortsatta existens var Kants huvudtanke. I vår tid förs idén vidare av alla dem som hävdar att intressen inte är givna utan formas i interaktion med andra – genom ekonomiskt utbyte, i gemensamma institutioner, på tusen sätt.

I annat sammanhang har jag analyserat den teori om internationella relationer som är grunden för det internationalistiska programmet. En iakttagelse jag gjort är att det man kan kalla den internationalistiska teorin, liksom för övrigt dess motteorier och teorier om internationella relationer överhuvud, är

synnerligen oprecis: den innebär föga mer än att institutionsbyggnad och samarbete ökar freds chanserna – inte hur mycket, inte i vilket tidsperspektiv, inte hur långt utvecklingen måste gå för att freden skall vara säkrad. Den internationalistiska teorin är dessutom endast svagt grundad i vetenskaplig analys, trots all den uppmärksamhet dessa frågor ägnats i den akademiska litteraturen; den har inte visats vara felaktig utan ter sig plausibel, men den har inte heller visats vara riktig. Internationalismen är därför ett forskningsprogram mer än ett handlingsprogram. Konkret: man kan inte på vetenskaplig grund avgöra om den europeiska integrationen är tillräcklig för evig fred, eller om den är otillräcklig eller irrelevant.

En ytterligare iakttagelse är att, i den mån saken kan bedömas, skeptikerns argument är starka när det gäller det globala perspektiv internationalister brukat anlägga; globalt är den eviga freden alltså utom synhåll. Under speciella betingelser är däremot de skeptiska argumenten mindre välgrundade än eljest, nämligen om det är fråga om ett samarbete mellan stater som är öppna och demokratiska i stället för att vara slutna och auktoritära, och om samarbetet är mycket omfattande och sträcker sig över många av samhällslivets områden i stället för att vara begränsat eller ensidigt. Det som är oralistiskt på global nivå behöver därför inte vara det i Europa. Det förtjänar att upprepas att grunden för optimistisk internationalism är en teori som ter sig plausibel även om den bara har begränsat vetenskapligt stöd; det är lätt att se styrkan i en del skeptiska invändningar, men dessa invändningar har mindre tyngd än eljest under de förhållanden som råder eller är inom räckhåll i Europa.

Här gäller det emellertid att vara klar över vilket Europa det är fråga om. Mycket har sagts om EU som fredsorganisation, men EU kan vara en fredsorganisation i minst två meningar. Den fred som avses kan vara den mellan EU-länderna; jag har just hävdats att det finns skäl för uppfattningen att mer eller mindre evig fred är säkrad i en grupp av demokratier, om integrationen blir så djup och bred som fallet är eller håller på att bli inom EU. När det gäller EU:s roll för freden i det övriga Europa förhåller det sig annorlunda: Bosnien var det första provet, erfarenheterna är blandade, EU:s möjligheter att spela en roll kommer i någon mån att förbättrats som följd av den senaste regeringskonferensen, förutsättningarna för att EU skall komma att spela en roll som europeisk fredsfaktor är inte dåliga – men detta är något annat, något mindre revolutionerande än den fred som håller på att säkerställas inom unionen. Om optimistens andra tes är giltig, avgör EU:s utvidgning mellan vilka länder den eviga freden kommer att råda.

Genomförbarheten

Den internationalism man brukat förespråka har varit försiktig: staterna skall snärjas in i ett nätverk av regler och institutioner men de skall inte avskaffas

utan förbli självständiga i det väsentliga; världsfederalisterna har aldrig varit många. För att med internationalistiska medel göra definitivt slut på krigen torde emellertid krävas att staternas självständighet utmanas på allvar. Detta må vara omöjligt på global nivå: regionalt kan det vara annorlunda. Optimisten hävdar att just detta är på gång i Europa: där är målet inom synhåll, där pågår fredsbyggnad av radikalt slag, där börjar de gemensamma institutionerna bli starka, där växer de nationella samhällena ihop, där förlorar statsgränserna sin betydelse.

Skeptiker invänder att detta är en synvilla. Den europeiska integrationen är och förblir en fråga om nationalstater, säger de. EU är en produkt av nationella intressen, inte av internationalistiska idéer. Integrationen kommer inte att utvecklas längre än regeringarna och folken tillåter, och vad de tillåter bestäms av deras omsorg om det nationella intresset, den nationella identiteten, det nationella oberoendet. Synpunkten är vanlig i Europaforskningen: Alan Milward, Andrew Moravcsik och inte minst nestorn Stanley Hoffmann har ansett sig kunna dra slutsatsen att det som gäller är det nationella och att det så kommer att förbli, kort sagt, att ingenting är i grunden nytt under solen ens i den europeiska unionen.

I aktuell politisk filosofi finns en parallell riktning, vilken skulle kunna kallas nynationalistisk. Skrifter har börjat komma som vill visa att det nationella kan försvaras på respektabla grunder. Nationalstaten är en nödvändig förutsättning för demokrati och välfärdssamhälle, hävdar författare som David Miller i Storbritannien och Øyvind Østerud i Norge. Endast inom nationalstaten finns tillräcklig grund för solidaritet med andra och lojalitet mot det gemensamma, hävdar de. Så är det och så förblir det, menar de, därför att människorna fäster avgörande vikt vid det nationella; de flesta, skriver Miller, är så djupt fästa vid sin nedärvda nationella identitet att denna inte kan utplånas; de vill inte vara utan det rika kulturarv de får genom att tillhöra en nation; de söker kontinuitet mellan sitt eget liv och förfädernas. Underförstått: långtgående europeisk integration är både normativt diskutabel och empiriskt omöjlig.

Jag kan inte tycka annat än att övertygelsen om den radikala förändringens omöjlighet bygger på en orimligt enkel föreställning om den europeiska politikens drivkrafter.

Vi kan först konstatera att internationalistisk retorik varit vanlig under hela integrationsprocessen, alltifrån bildandet av Kol- och stålunionen på 1950-talet till diskussionen om en ny europeisk "arkitektur" på 1990-talet. En gemenskap "från Östersjön i norr till Uralbergen i öster" skulle "göra slut på århundraden av misstro, misstänksamhet och krig" och skulle "säkra en varaktig fred över hela vår kontinent" – så uttryckte sig t.o.m. den brittiske premiärministern John Major när EU bildades. Det är alltför cyniskt att avfärda allt det som under decennier sagts i samma anda av företrädare för skilda europeiska länder och ideologier som tomt prat.

Därmed inte sagt att internationalistisk idealism är den avgörande faktorn.

Milward, Moravcsik och Hoffmann har säkert rätt när de hävdar att drivkrafterna främst hänför sig till det nationella. Av detta följer emellertid inte att resultatet är dömt att bli endast försiktigt internationalistiskt.

Den främsta drivkraften bakom den europeiska integrationen är förmodligen något så vardagligt som pragmatisk problemlösning. Gång på gång uppstår nationella problem som regeringarna finner möjliga att lösa endast på europeisk nivå – i fråga om ekonomin, jordbruket, miljön, listan är lång. Att europeiskt samarbete är till för att öka de nationella regeringarnas möjligheter att lösa nationella problem är Milwards tes. Detta innebär inte att djupgående integration är utesluten. Innebörden är snarare att vägen dit tas i små steg. Att varje enskild åtgärd har till syfte att lösa ett begränsat problem utesluter inte att summan på sikt blir radikalt internationalistisk. Uttrycket oavsiktlig internationalism ligger nära till hands.

Det i integrationslitteraturen välkända begreppet "spill-over" hör hemma i detta sammanhang. Begreppet lanserades för fyra decennier sedan av en av integrationsforskningens pionjärer, Ernest Haas, i en analys av Kol- och stålunionen. Haas såg en tendens till att eliternas attityder till fortsatt integration blev mera positiva som följd av den tidigare integrationen; det var detta han kallade "spill-over". Om man har sagt A stärks skälen att säga B; samarbete på ett område stimulerar samarbete på ett annat; politikens internationalisering har en tendens att vara självförstärkande. Inte så att den rullar på som en maskin; politik är aldrig automatisk. Men väl så att människors föreställningar om vilka problem de har, vilka lösningar som står till buds och vilka partners som finns att samverka med påverkas av vad som tidigare har hänt i ett samarbetsförhållande. Det ena ger det andra och den eventuellt oavsiktliga internationalismen får extra skjuts.

Men inte nog med detta. Övervägandena bakom den accelererande integrationen i Europa kan till någon del gott kallas nationalistiska. Det är i och för sig uppenbart att många i omsorgen om den egna nationen – dess särskilda identitet, dess självständighet, dess internationella ställning – sett ett avgörande skäl mot fördjupad europeisk integration. Det är emellertid lika uppenbart att andra i just denna omsorg funnit att fördjupad integration är nödvändig. För att slå vakt om det väsentliga i vår nationella identitet, för att behålla åtminstone någon möjlighet att kontrollera vår situation, för att hindra stormakterna att ta över alltsammans, för att kunna bjuda USA och Japan stången måste vi gå samman, poola våra resurser, öka överstatligheten – synsättet är välkänt över hela EU. Nationalistisk internationalism – internationalistisk förändring för nationens skull – är inte någon dålig benämning. Den är en paradox i meningen att det som är skenbart motsägelsefullt i själva verket är rimligt. Nationalistisk internationalism är en viktig sak i dagens Europa.

Inte så att den europeiska integrationen med säkerhet kommer att fortgå till dess en federation ersatt de enskilda staterna. Men väl så att ingenting kan uteslutas. Det är inte bara möjligt utan vanligt i europeisk politik att förespråka

förändring av internationalistisk typ på nationella, för att inte säga nationalistiska, grunder. Av att människor fäster vikt vid det nationella följer ingenting bestämt om integration eller disintegration. En sådan som David Miller underskattar tvetydigheten i begreppet "nationell självständighet" och därmed förknippade begrepp som "nationell identitet" och "demokrati" i dagens internationaliserade Europa. Ingenting är givet. Allt hänger på de politiska val som kommer att göras framöver. Dessa val är tredubbelt oförutsägbara: till följd av den ökande mångtydigheten i förhållandet mellan nationalism och internationalism, på grund av den oenighet som råder i dessa frågor inom många EU-länder, och med tanke på det förhållandet att EU-länderna skiljer sig dramatiskt från varandra när det gäller synen på det nationella.

Det sista är inte det minst viktiga. Man behöver inte gå längre än till de återkommande opinionsundersökningar som utförs i EU-länderna för att konstatera hur olika man ser på dessa ting i länder som Belgien, Irland, Tyskland, Sverige. Det tycks som om det i detta hänseende finns djupgående skillnader i politisk kultur t.o.m. mellan så likartade länder som medlemmarna i EU. Det enda som är säkert är att man bör undvika att uttala sig generellt och tvärsäkert om människornas uppslutning kring det nationella och vad denna uppslutning betyder för möjligheten till evig fred i Europa.

Alltså: medan optimistens första tes, den om 1900-talet, knappast är hållbar, är hållbarheten av den andra tesen, den om den europeiska integrationen, en öppen fråga. Det är inte säkert att optimisten får rätt. Men det är möjligt.

Den demokratiska freden

En säregen balett har dansats när det gäller synen på förhållandet mellan demokrati och fred. Meningsmotsättningen gällde länge om demokrati var en freds chans eller en säkerhetsrisk. Å ena sidan: eftersom folken fick betala priset för de styrandes spel, borde folkligt inflytande betyda fred. Å andra sidan: eftersom folkopinioner var förenklade och känslösa, tjänade freden på en av demokrati ostörd diplomati. Första världskriget sågs allmänt som ett nederlag för den senare ståndpunkten, och fredsuppgörelsen efter kriget var en seger för den förra. Det som sedan hände, med Mussolini, Hitler och den japanska diktaturen, kom att framstå som en bekräftelse på att demokrati stod för fred och diktatur för krig. En klassisk pacifistisk ståndpunkt blev allmänt vedertagen i västländerna.

Diskussionen ändrade emellertid karaktär under det kalla kriget. Att sätta demokrati framför diktatur kom i vissa kretsar att ses som en del av detta kalla krig; att verka för demokrati var att gjuta olja på elden; freden förutsatte samexistens mellan demokrati och diktatur. Ja, inte bara revolutionärer utan även

pacifister började hävda att det var demokratin och inte diktaturen som hotade freden; socialistisk revolution, inte demokratisk statsbyggnad, var vägen till fred – till en fred som var ”positiv” och inte bara ”negativ”, med fredsgurun Johan Galtungs uttryckssätt. Före 1914 hade en demokratisk fredsvänster stått mot en odemokratisk höger. På 1970-talet blev det nästan tvärtom.

Det är ett uttryck för forskningens känslighet för det politiskt korrekta att förhållandet mellan fred och demokrati blev föremål för mera omfattande systematisk undersökning först när det kalla kriget närmade sig sitt slut. Några i och för sig betydelsefulla studier publicerades på 1980-talet, men genombrottet kom först sedan den akademiska vänstern lagt om kursen. Den energi som tidigare lagts ner på att försöka visa att avskräckning är alltför riskabel och att rustningar endast leder till krig kanaliseras nu över till forskning med utgångspunkt i en äldre tids fredsidéer. Resultatet blev en flod av böcker och artiklar om det som kom att kallas den demokratiska freden.

Vid det här laget har förhållandet mellan statsform och fred kartlagts med omfattande, systematisk forskning som utsatts för kritisk granskning i en långvarig vetenskaplig diskussion. Detta är inte längre en ideologisk trosfråga. Man kan möta skeptiker med rötter både inom den f.d. fredsvänstern och den f.d. säkerhetshögern men för min del finner jag, liksom många andra, beläggen för tesen att demokratier inte bekrigar varandra vara så starka som rimligen kan begäras. Det har visats att detta samband inte kan förklaras med att demokratierna haft en jämförelsevis hög välståndsnivå eller av att de haft gemensamma fiender; det tycks som om det verkligen är demokratin i sig som är orsak till den demokratiska freden. Så långt har optimistens tredje tes – demokratin seger i Europa bäddar för säker fred på 2000-talet – gott stöd.

Av de argument som likväl finns för en mera skeptisk bedömning är ett bagatellartat: det är inte helt säkert att det aldrig förekommit krig mellan demokratier, det kan finnas undantag från regeln att demokratier inte bekrigar varandra. Detta sammanhänger med vad man väljer att mena med demokrati och med krig, något som det inte är värt att tvista om eftersom eventuella undantag inte förändrar huvudsaken: tesen om den demokratiska freden har ett starkare stöd än det mesta av generell natur som hävdats om internationella relationer.

Ett på sitt sätt mera djupsinnigt argument för skepsis är att historien är en sak och framtiden en annan. Historien upprepar sig inte, den återkommer aldrig. I går är en sak, i morgon en annan. Ingen kan garantera att det som gällde i går också kommer att gälla i morgon. Så sant som det är sagt. Vi kan inte vara säkra på någonting. Men vem hävdar att framtiden är så till den grad ovetbar att det är meningslöst att pröva antaganden om det framtida genom att undersöka det förflutna?

Viktigare är påpekandet att den demokratiska freden är just en fred mellan demokratier. Den är inte en fred mellan demokratier och icke-demokratier: demokratier har ofta fört krig mot icke-demokratier, och inte bara i självför-

svar. Den är inte heller en fred inom demokratier: det diskussionen har gällt är krig och fred mellan stater, inte inom dem. Det senare är en viktig sak eftersom det inomstatliga våldet i dag är ett väl så allvarligt problem som det mellanstatliga, inte bara globalt utan också i Europa. Nog finns det skäl för antagandet att inomnationella konflikter är lättare att hantera fredligt i en demokrati än i en icke-demokrati, men i detta fall finns iögonenfallande motexempel. Denna hypotes är inte lika övertygande belagd som den om den mellanstatliga freden.

Återstår emellertid det väsentliga problemet med tesen om den demokratiska freden: svårigheten att avgöra *varför* demokratier inte bekrigar varandra. Att det förhåller sig så kan anses fastslaget; *vad* det är hos det demokratiska statskicket som är grunden för den demokratiska freden är allt annat än uppenbart. Detta gör det svårt att bedöma hur stark förtröstan vi kan känna inför 2000-talet.

Den klassiska idén är redan antydd: demokrati ger fred eftersom fred är i folkflertalets intresse. Som Kant skrev i *Om den eviga freden*: för statsöverhuvudet är krig en enkel sak, han riskerar inte sina banketter, jakter, lustslott och hovfester; om medborgarna får bestämma, tvekar de däremot inför något för dem så äventyrligt som krig. Eller som en pacifistisk medlem av det brittiska underhuset uttryckte det år 1915: demokratin är antimilitaristisk eftersom folket inte ser någon fördel med krig; en stat blir militaristisk i den utsträckning den kan "eliminera det demokratiska elementet". Eller för att citera en statsvetare av idag: demokrati kännetecknas av maktodelning och offentlighet, och därför är det inte lätt för demokratiernas ledare att få med sig sina länder ut i något sådant som krig.

Svårigheten är att få denna idé att gå ihop med förhållandet att även demokratier har gått ut i krig. Det speciella är inte att de har levat i fred utan att de har levat i fred med varandra. Idén går inte heller ihop med det välkända förhållandet att den demokratiska pluralismen och öppenheten i de flesta länder är mindre i utrikes- och säkerhetspolitiken än eljest.

Det har föreslagits att det som har betydelse inte är den demokratiska strukturen utan den demokratiska ideologin; uttrycket "demokratins etos" har använts. Demokrati bärs upp av normer om respekt för olik tänkande, om tolerans och om moderation, enligt detta resonemang, och demokrater väntar sig att dessa normer även skall gälla för umgänget demokratier emellan. Det finns, som det har uttryckts, en transnationell demokratisk kultur, och det är den som är grunden för den demokratiska freden. Demokratins etos skärper samtidigt demokratiernas förhållande till icke-demokratierna; pragmatisk realpolitik ligger bättre till för icke-demokratier än för demokratier; "fellow liberals benefit from a presumption of amity; nonliberals suffer from a presumption of enmity", som Michael Doyle uttryckt det i en ofta citerad passus.

Också denna tanke är emellertid problematisk. Kan man verkligen förutsetta att en hög grad av respekt för olik tänkande, tolerans och moderation är

utmärkande för alla stater i vilka den politiska strukturen tillgodoser demokratiska grundkrav? Kan man i så fall utgå från att beslutsfattare och folkopinion i alla dessa länder anser respekt, tolerans och moderation böra gälla även i förhållande till andra sådana länder, men däremot inte i förhållande till omvärlden i övrigt? Jag kan inte motstå frestelsen att erinra om den undersökning från år 1973, enligt vilken balansen i svensk opinion mellan dem som ansåg att landet i fråga medverkade till att bevara världsfreden respektive utgjorde ett hot mot denna var -6 för det demokratiska USA, +13 för Chrusjtjovs Sovjetunion och +31 för Maos Kina. Det är svårt att i detta se ett stöd för hypotesen om demokratiers syn på demokratier och icke-demokratier.

Försök har gjorts att pröva betydelsen av struktur respektive etos för den demokratiska freden. Båda hypoteserna har befunnits ha stöd i det material som finns, men stödet är starkare när det gäller den ideologiska hypotesen än i fråga om den strukturella. Detta har betydelse för tesen om evig fred i Europa. Det demokratiska statskicket saknar, som många gånger påpekats, historiska rötter i nästan hela Europa öster om nuvarande EU; den tjeckiska republiken är undantaget, inte regeln. Inte nog med att det kommer att ta sin tid att bygga upp stabil demokrati i alla dessa länder, inte minst i det för freden avgörande Ryssland – om det är demokratins etos som gäller snarare än dess struktur, krävs dessutom en genomgripande, ja revolutionerande förändring av den politiska kulturen, av själva mentaliteten i många av dessa länder, innan freden i Europa kan anses säkrad.

Detta behöver emellertid inte vara hela saken. Utmärkande för relationerna mellan demokratier är inte bara sympati och respekt byggd på värdegemenskap utan också en öppenhet som gett särskilda förutsättningar för framgångsrik internationalism. Här återkommer det internationalistiska programmet med dess strävan att tvätta ett rätt nätverk av institutioner och samarbetsrelationer. Jag har tidigare hävdad att demokrati kan vara en förutsättning för att internationalistiskt fredsbyggande skall krönas med framgång. Det är möjligt att det omvända också gäller: internationalistiskt fredsbyggande är en förutsättning för att demokrati skall leda till säker fred.

Sammanfattningsvis: tesen att demokratins seger slutligt kommer att lösa fredens problem i Europa har stöd av en betydande empirisk evidens. Alla de som hävdar att vi för fredens skull bör stärka de demokratiska krafterna i de tidigare kommunistländerna har goda skäl för sin uppfattning. Ändå finns obesvarade frågor. En är om det är tillräckligt att demokratins former etableras över hela Europa eller om det är nödvändigt att de tidigare icke-demokratiernas politiska kulturer, ja den i dessa länder etablerade synen på mänskliga relationer, förändras; det förra har skett eller pågår, det senare kan ta lång tid och har osäkra utsikter. En annan är om demokrati är en tillräcklig förutsättning för fred eller om det även krävs djupgående integration demokratierna emellan; i det förra fallet kan vår förtröstan gälla Europa från Vancouver till Vladivostok, i det senare fallet återkommer frågan om EU:s utvidgning.

Den uppseendeväckande ovissheten

Bara den perspektivlösa konsumenten av dagsaktuella hotfullheter kan ha undgått att fästa sig vid vilken positiv förändring läget i Europa har undergått sedan 1980-talet. Nedrustning pågår, garden sänks, ingen tror på storkrig. Det man kan diskutera är om vi befinner oss vid en historisk vändpunkt eller i en tillfällig paus.

Jag har granskat argumenten för det förra. Min huvudsakliga slutsats är att ingen bestämd slutsats kan dras. Det är möjligt att något som liknar den eviga freden ligger inom räckhåll i Europa – särskilt inom EU, men kanske också i Europa i en vidare mening. Det är emellertid också möjligt att historien så småningom återkommer. Vi behöver knappast tveka om betydelsen för freden och säkerheten av en fördjupning och inte minst en utvidgning av EU, ett fullföljande av NATO:s omvandling, stärkta relationer av alla slag mellan EU och Europa utanför EU och befastandet av demokratin i öst. Vad vi inte kan veta är om det finns möjlighet att med sådana medel göra freden i Europa helt säker för många generationer framåt.

Denna ovisshet är i själva verket revolutionerande. Konflikter, maktkamp, rustningar och krig har kännetecknat den internationella politiken så länge man har kunnat tala om en sådan. Innebörden i den s.k. realistiska synen på internationell politik är att detta är oundvikligt. Mot bakgrund av det som kan sägas om misslyckandena i Bosnien, de nya konfliktkällorna, segdragningen kring EU:s utvidgning, motståndet inom en del EU-länder mot en fördjupning av EU-samarbetet, ovissheten när det gäller Ryssland, det problematiska med att NATO flyttas österut m.m. – mot bakgrund av allt det som tyder på att det mesta kommer att förbli sig likt, alldeles som ”realisterna” säger – är det väsentligt, ja uppseendeväckande, att det finns plausibla argument även för motsatsen.

Det de som resonerat i Kants anda har rekommenderat är politiska institutioner starka nog att lindra motsättningarna och hålla dem i schack, och starka nog att överleva de påfrestningar de kommer att utsättas för. Det dessa s.k. idealister har ifrågasatt är inte i första hand ”realismens” beskrivning av den internationella politiken som dominerad av maktkamp och krigshot utan snarare tesen att ingenting kan göras åt detta. Människan behöver inte foga sig i sitt öde, har de hävdats; det står i vår makt att bygga de politiska institutioner som behövs.

Inför 2000-talet finns till sist möjligheten av ett Europa präglad av stabil demokrati och unik integration. Om visionen blir verklighet, sätts den idealistiska eller, som den också kallas, institutionalistiska tesen för första gången på allvarligt prov. Den skulle kunna bestå provet. Två hundra år efter Kant är det befogat att räkna med möjligheten av ett Europa av ett slag som aldrig tidigare förekommit. En from förhoppning har blivit en reell möjlighet.

Detta är märkligt nog.

Källor och litteratur

Immanuel Kants *Om den eviga freden* finns i översättning av Alf W. Johansson (Stockholm: Rabén Prisma, 1996). För en översikt över fredsförslag genom historien se S. J. Hemleben, *Plans for World Peace through Six Centuries* (Chicago: University of Chicago Press, 1943).

Det arbete av Kalevi Holsti som åberopas i artikeln är *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648–1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

Vårt sätt att lära av historien behandlas bl.a. i Robert Jervis' standardverk *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).

Avsnittet om internationalismens innebörd, effektivitet och genomförbarhet bygger på min egen forskning. Se *The Logic of Internationalism* (London: Routledge, 1994) samt "Nationalism and Internationalism in Post-Cold War Europe" (*European Journal of International Relations*, vol. 3, nr 3, 1997). Ofta citerade arbeten om europeisk integration, i vilka betydelsen av det nationella framhåvs, är Alan S. Milward *The European Rescue of the Nation-State*. (London: Routledge, 1992) och Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" (*Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nr 4, 1993). Den nynationalistiska tendensen i politisk filosofi exemplifieras av David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

En inflytelserik uppsats om den "demokratiska freden" är Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics" (*American Political Science Review*, vol. 80, nr 4, 1986). Ett större arbete är B. M. Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990).

Amsterdamfördraget – utformning, betydelse och flexibel integration

av Ulf Bernitz

De grundläggande fördrag, på vilka EU är uppbyggt, reviderades och kompletterades på viktiga punkter genom en regeringskonferens mellan EU:s medlemsstater under holländskt ordförandeskap i juni 1997 i Amsterdam. Resultatet har formellt sett blivit ett nytt EU-fördrag att lägga till de tidigare existerande – *Amsterdamfördraget*. I sak är emellertid den nya Amsterdamtexten avsedd att infogas i de redan befintliga fördragen om Europeiska unionen (EU-fördraget eller *Maastrichtfördraget*) och Europeiska gemenskapen (EG-fördraget eller *Romfördraget*).

Amsterdamfördraget blev högtidligen undertecknat efter olika formella justeringar 2 oktober 1997 och skall nu godkännas av parlamenten i samtliga medlemsländer. Det fordras att alla EU-stater ratificerar fördraget för att det skall kunna träda i kraft. Hur lång tid detta kräver är svårt att exakt säga. Erfarenheterna av ratifikationsprocessen i fråga om Maastrichtfördraget från 1992 var ju dramatiska. Den negativa utgången av den första danska folkomröstningen blev signalen till en kritisk granskning av fördraget på många håll. I Frankrike blev fördraget godtaget vid en folkomröstning med mycket knapp majoritet, i Storbritannien kunde det endast med svårighet baxas genom underhuset och i Tyskland försenades ratifikationen genom att tyska medborgare utnyttjade sin rätt till författningsbesvär till författningsdomstolen. Dess utslag utmynnade visserligen i slutsatsen att en ratifikation var förenlig med den tyska grundlagen, men författningsdomstolen ställde samtidigt upp viktiga begränsningar för möjligheterna till fortsatt överföring av kompetens från Tyskland till EU och markerade behovet av ett fullgott fri- och rättighetsskydd för medborgarna i EU. I Danmark godtogs som bekant Maastrichtfördraget i en andra folkomröstning, sedan landet uppnått vissa förtydliganden i en särskild förhandling (Edinburghöverenskommelsen).

Ratifikationen av Amsterdamfördraget kommer antagligen att gå lättare. Ett grundläggande skäl till detta borde vara att fördraget inte innehåller lika genomgripande nyheter som Maastrichtfördraget, som ju bl.a. innefattade en bindande reglering av tillkomsten av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Amsterdamfördraget har också förberetts under betydligt större öppenhet än fallet var med Maastrichtfördraget. Regeringsexperternas fördrags-

utkast offentliggjordes och i Sverige förbereddes utarbetandet av de svenska ståndpunkterna bl.a. genom det omfattande utrednings- och informationsarbete som utfördes inom ramen för EU 96-kommittén. Amsterdamfördraget kommer dock att gå till folkomröstning i vart fall i Danmark, så en viss osäkerhet föreligger om ratifikationsprocessens förlopp.

Vid regeringskonferensens slut var bedömningen i kvalificerade media av det uppnådda resultatet till stor del negativ. Statsledningarna kritiserades för att man inte hade lyckats lösa huvudproblemet att åstadkomma nödvändiga förändringar i beslutsprocessen och i balansen mellan stora och mindre EU-länder inför EU:s utvidgning mot Central- och Östeuropa. Detta är givetvis en svaghet, men det är förståeligt att medlemsländerna inte ville binda sig på denna punkt innan man sett resultatet av utvidgningsförhandlingarna. Det var i juni 1997 oklart och är det delvis fortfarande efter vilken tidtabell dessa förhandlingar skall föras och när de första central- och östeuropeiska länderna kan komma att göra sitt inträde som medlemmar i EU. För Sveriges del innebär med största sannolikhet kommande förändringar i form av förskjutning i relativ röststyrka och ökad användning av beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet en viss försvagning av våra nuvarande positioner. Detta får dock ställas mot de fördelar östutvidgningen kan medföra för Sverige i form av ökad politisk stabilitet i Europa och öppnande av nya intressanta marknader m.m. Det är mot den bakgrunden naturligt att man från svensk sida varit återhållsam med att släppa sina positioner för tidigt. Liknande tveksamhet har funnits på andra håll.

Den förestående östutvidgningen återspeglas dock på flera punkter i Amsterdamfördraget. I huvudsak som en förberedelse inför denna innehåller den nya fördragstexten formuleringar som mer explicit än tidigare markerar de demokratiska principerna. Det slås fast tydligare än tidigare att unionen bygger på de för medlemsstaterna gemensamma principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Ett land som ansöker om medlemskap i EU måste uppfylla dessa villkor för att kunna bli medlem.

En viktig nyhet är att ministerrådet ges möjlighet att besluta att en medlemsstat som rådet enhälligt funnit begå allvarliga och upprepade brott mot de nämnda demokrati- och rättsstatsprinciperna, tillfälligt kan få vissa av sina rättigheter upphävd, såsom att få rösträtten i rådet suspenderad. Rådet, sammansatt av stats- och regeringschefer, kan fatta ett sådant beslut med kvalificerad majoritet. Dessutom fordras Europaparlamentets samtycke. Den berörda medlemsstaten förblir trots indragningen bunden av alla sina skyldigheter som EU-medlem. Vi står här inför en kraftfull politisk påtryckningsåtgärd, som i första hand är avsedd att verka avskräckande och som förhoppningsvis aldrig skall behöva tas i bruk. EG-domstolen har inte givits befogenhet att överpröva ett beslut i rådet om indragning av en medlemsstats rättigheter.

Regeringskonferensen lät till fördraget vidare foga ett särskilt protokoll om

institutionerna med tanke på östutvidgningen. Där sägs att fr.o.m. den första utvidgningen skall kommissionen bara bestå av en person från varje medlemsstat, förutsatt att alla staterna kan enas om en ny vägning av rösterna i rådet. (I nuläget har de fem största medlemsstaterna två kommissionärer). Vidare slås fast att en ny regeringskonferens skall sammankallas innan antalet medlemmar i unionen överstiger tjugo för att grundligt se över kommissionens sammansättning och institutionernas funktion.

I fråga om Europaparlamentet kunde man dock enas om att redan nu slå fast ett fördragsfäst tak för parlamentets största framtida storlek, nämligen 700 ledamöter (nuvarande antal 626 ledamöter). Detta innebär att de nuvarande medlemsstaterna, och alltså även Sverige, får räkna med en viss minskning av antalet ledamöter i Europaparlamentet varefter nya medlemsstater tillkommer.

Man ser framför sig ett scenario med "rullande" regeringskonferenser. Beslutet att sammankalla den regeringskonferens för fördragsrevision, som nu lett till Amsterdamfördraget, träffades vid tillkomsten av Maastrichtfördraget och skrevs in i detta; närmast till följd av missnöje från vissa medlemsländers sida med att man inte hade nått långt nog i Maastricht. En ny regeringskonferens kommer att få lösa de stora frågor om beslutsprocessen i institutionerna som medlemsstaternas regeringschefer inte klarade av i Amsterdam.

Ett annat skäl till den negativa bedömning av Amsterdamfördraget, som många gjort, torde vara att det till skillnad från tidigare tillkomna EU-fördrag och fördragsrevisioner inte bygger på några stora visioner, som kommer till uttryck i nya långtgående europasamarbetsprojekt med fastlagda, bindande tidtabeller. På sådana visioner byggde inte bara det ursprungliga Romfördraget 1957 utan också den europeiska enhetsakten 1986 med dess tidtabell för genomförandet av den inre marknaden till 1992 och Maastrichtfördraget 1992 med dess noga utmejslade regler och tidsangivelser för genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Amsterdamfördraget hade kunnat bli en liknande milstolpe, om däri hade inkluderats principerna för östutvidgningen med därtill knutna institutionella förändringar – något som många hade hoppats på.

Sådant det föreligger karakteriseras Amsterdamfördraget av en mer pragmatisk inriktning på att tillgodose uppkomna behov av fördjupat eller förtydligt EU-samarbete på många skilda fält. Till största delen är det fråga om steg av i och för sig begränsad räckvidd på redan etablerade områden för EU-samarbete. Det är emellertid många olika sakområden som fördraget berör och därigenom blir dess samlade betydelse för EU:s vidareutveckling ganska stort.

Ett karakteristiskt drag är Amsterdamfördragets i vid mening sociala profil. Det behandlar inte alls tullunionen, den inre marknaden, rörelsefriheten för varor, tjänster och kapital eller konkurrensreglerna. Här ligger det redan etablerade regelsystemet fast. I och för sig saknas inte vissa revisionsbehov på de nu nämnda områdena, men vid regeringskonferensen var man besluten att inte släppa fram några fördragsändringar relaterade till regelsystemet för förverkligandet av valutaunionen. Eftersom denna innebär en oerhört väsentlig föränd-

ring av grundvalarna för den gemensamma inre marknadens funktion, är det naturligt att mindre, inre marknads-relaterade frågor om fördragsrevision förts åt sidan. Däremot innehåller Amsterdamfördraget ett stort avsnitt med rubriken "Unionen och medborgaren" som behandlar socialt relaterade frågor. Hit hör samordnad EU-strategi för hög sysselsättningsnivå, socialpolitiska frågor, miljöskydd, folkhälsa och konsumentskydd samt förstärkta fördragsmässiga markeringar av förbud mot diskriminering av enskilda och av jämställdheten mellan könen.

Det samlade resultatet av dessa förändringar är att EU:s fördragsverk, sett som helhet, i fortsättningen kommer att uttrycka en större balans än tidigare mellan å ena sidan de, fortsatt grundläggande, handels- och konkurrenspolitiskt orienterade delarna som behandlar den inre marknaden i vid mening och EMU och å andra sidan ansvaret på unionsnivå för frågor som rör socialpolitik, miljöskydd, individens rättsskydd m.m. Man kan uttrycka saken så att tillkomsten av Amsterdamfördraget förstärkt det sociala draget i det ekonomiska system, grundat på marknadsekonomi, varpå EU bygger och därigenom tydligare markerar att EU utgör en social marknadsekonomi. EU utgör numera en sammanslutning som omfattar mycket mer än en gemensam marknad. Det nya regelverket på det sociala området har dock i huvudsak inte karaktären av klara, i medlemsstaterna gällande rättsregler utan är främst inriktat på att klargöra EU:s kompetensområde och ange principer för en kommande vidareutveckling.

Det är också betydelsefullt att notera vad Amsterdamfördraget *inte* innefattar. Inga medlemsstater nådde framgång med försök att begränsa EU:s kompetens i något hänseende eller försvaga EU-institutionernas ställning. Det kom t.ex. inte ut något ur de förslag som drevs av den tidigare brittiska regeringen att i olika hänseenden vingklippa EG-domstolen och ge rådet möjlighet till ett slags politisk kontroll av dess beslut. Förslagen fick ett kallsinnigt bemötande i övriga EU-länder och frånfölls av den nya labourregeringen kort före regeringskonferensen. Tvärtom har EG-domstolen gått stärkt ur regeringskonferensen genom att den fått sitt jurisdiktionsområde vidgat inom den tidigare tredje pelaren.

Inför tillkomsten av Amsterdamfördraget hade man ambitionen att åstadkomma en förenkling och konsolidering av EU:s fördragstexter, som otvivelaktigt kännetecknas av en viss oöverskådlighet. En mycket kvalificerad expertgrupp lade ned stort arbete på detta, bl.a. genom förslag om utrensning av föråldrade bestämmelser. Det visade sig dock inför konferensen att vissa medlemsstater inte vågade medverka till en sådan revision. Det nya konsoliderade fördraget skulle nämligen ha behövt ratificeras i sin helhet av medlemsstaterna, även till den del det hade varit fråga om sakligt sett oförändrade bestämmelser. Detta kunde ha gjort det möjligt för politiker att agera i medlemsstaternas parlament för att söka riva upp redan beslutade och gällande fördragsbestämmelser. Samtidigt ansågs det nedlagda arbetet mycket värdefullt.

Slutresultatet har blivit att rådet offentliggjort de förenklade och konsoliderade fördragstexterna utan att dessa skall gälla formellt. I praktiken torde dock dessa nya texter bli de allmänt använda, eftersom de blir mycket överskådligare. De innefattar en närmast total omnumrering av artiklarna i både fördraget om Europeiska unionen och om Europeiska gemenskapen, framför allt för att komma ifrån ordningen med alla, över åren tillkomna artiklar med bokstavs-beteckning, typ art 100a och 130r. Nackdelen är att alla som är vana att arbeta med fördragsartiklarna nödgas lära sig en helt ny artikelnumrering. Fördelen är att det från många håll framförda önskemålet om en samlad konstitution för EU kan sägas ha förverkligats.

Här finns inte utrymme att gå in på ens huvuddelen av de nyheter som ryms i Amsterdamfördraget. Den fortsatta framställningen så disponerad att den först mera översiktligt behandlar ett urval av intressanta förändringar och därefter går närmare in på två centrala aspekter, det utvidgade utrikespolitiska samarbetet och den helt nya ram som fördraget ger för ett fördjupat, s.k. närmare samarbete mellan vissa medlemsländer, där andra medlemsstater står utanför, i vart fall tills vidare. Dessa bestämmelser om s.k. flexibel integration kan komma att få stor betydelse från svensk synpunkt och har hittills knappast givits den uppmärksamhet som de förtjänar.

Centrala nyheter

Fördjupning av subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är välkänd i EU-debatten och blev fördragsfäst genom Maastrichtfördraget. Den bygger på tanken att man inom EU kan urskilja olika nivåer, där besluten kan fattas, och att besluten inte skall fattas på högre nivå än nödvändigt. I huvudsak kan man urskilja tre nivåer, EU-nivån, medlemsstatsnivån och regional nivå. Den sistnämnda är mycket tydlig i EU-länder med förbundsstatskaraktär, framför allt Tyskland, men även t.ex. Spanien. I Sverige, som är en gammal centralstat, har vi inte på samma sätt fristående regionala beslutsnivåer. Subsidiaritetsprincipen kan inte tillämpas på områden där EU har exklusiv kompetens, såsom jordbrukspolitiken och där även detaljreglering sker på EU-nivå. Men på alla de områden där både EU och medlemsstaterna är behöriga att fatta beslut (s.k. delad kompetens), innebär subsidiaritetsprincipen att EU skall begränsa sig till att fatta beslut i de fall och i den utsträckning som erforderliga åtgärder bättre genomförs på EU-planet än på lägre nivå.

Även om subsidiaritetsprincipen är ofta återopad från medlemsstaternas sida i den europapolitiska diskussionen, råder det ännu betydande oklarhet om

dess egentliga innebörd och praktiska tillämpning. EG-domstolen har ännu inte haft tillfälle att klargöra sin uppfattning. Europeiska rådet, organet för regeringschefernas toppmöten, lade dock fast vissa riktlinjer vid ett möte i Edinburgh 1992. Det är därför betydelsefullt att regeringskonferensen i Amsterdam enades om ett protokoll till EG-fördraget om subsidiaritetsprincipen. Innehållet bygger på vad man kom överens om politiskt i Edinburgh 1992, men genom att regeringskonferensen ställt sig bakom texten och integrerat den med fördraget blir den rättsligt bindande och får ett starkare genomslag. Subsidiaritetsprincipen har alltså förstärkts genom Amsterdamfördraget.

Bland de handlingsregler som slås fast i subsidiaritetsprotokollet kan nämnas skyldighet för kommissionen och rådet att motivera varför gemenskapsåtgärder är berättigade. Härtill anknyter ett krav på att lagstiftning på EU-planet bara skall tillgripas när det är nödvändigt och att man såvitt möjligt skall föredra direktiv, vars närmare genomförande ankommer på medlemsstaterna, framför förordningar som är omedelbart bindande inom hela EU. Vidare framhålls i subsidiaritetsprotokollet att gemenskapslagstiftningen bör vara så utformad att den lämnar så mycket utrymme som möjligt för nationella beslut och att man härvid skall visa respekt för utformningen av medlemsstaternas rättssystem.

Betoningen av subsidiaritetsprincipen ligger väl i linje med vad som är ett förhärskande svenskt synsätt. Kritik mot alltför omfattande detaljlagstiftning på EU-nivå har förts fram sedan länge. Samtidigt måste man dock tillse att EU:s centrala uppgift att åstadkomma en harmonisering i syfte att skapa likartade verksamhets- och konkurrensbetingelser i olika medlemsländer inte äventyras genom att uppföljande nationella beslut i stor omfattning tillåts divergera i skilda riktningar. Det blir en uppgift för EG-domstolen att genom kommande rättsavgöranden ge subsidiaritetsprincipen fastare konturer, bl.a. genom att pröva om rådet uppfyllt sin fastlagda skyldighet att motivera varför det befunnits behövligt att genomföra en lagstiftningsåtgärd på EU-nivå i stället för på lägre nivå.

Förstärkning av Europaparlamentets ställning

Europaparlamentet agerade mycket aktivt inför regeringskonferensen, utan att dock vara part i densamma. Parlamentet fullföljde härvid sin sedan länge etablerade huvudlinje att verka för att förstärka sin fördragsmässiga position. Ett intressant resultat av regeringskonferensen är därför att Europaparlamentets ställning stärkts när det gäller EG:s procedur för lagstiftning.

Procedurordningen i Europaparlamentet är komplicerad, men väsentligen har man på lagstiftningsområdet kunnat skilja mellan en *medbestämmandeordning* och en *medbeslutandeordning*. I bägge fallen gäller att lagförslag först utarbetas av kommissionen och därefter överlämnas till parlamentet för ut-

skottsbehandling och yttrande, varefter rådet antar en gemensam ståndpunkt. Därefter går lagförslaget tillbaka till parlamentet för en s.k. andra läsning, och parlamentet har då möjlighet att besluta om ändringar i förhållande till rådets antagna gemensamma ståndpunkt. Skillnaden i procedurerna ligger i vad som händer härfter. Enligt medbestämmandeordningen har rådet sista ordet och kan gå emot parlamentet genom att enhälligt anta det ursprungliga lagförslaget. Enligt medbeslutandeordningen, som tillkom genom Maastrichtavtalet, är parlamentets ställning starkare. Ett förlikningsutskott skall då söka ena parlamentet och rådet om en gemensam text som båda kan anta. Parlamentet och rådet har då i huvudsak ställning som jämlika lagstiftare.

Genom Amsterdamfördraget har man väsentligt utvidgat det område där den för parlamentet gynnsammare medbeslutandeordningen skall tillämpas. Till stor del rör det sig om områden som överförts från medbestämmandeordningen. Delvis är det dock fråga om områden där det tidigare räckte endast med att höra parlamentet (s.k. konsultationsförfarande). De områden som överförts till medbeslutandeordningen rör bl.a. stora delar av den inre marknaden, transportpolitiken, socialpolitiken och miljöpolitiken. Fortfarande anges dock för varje artikel för sig i EG-fördraget vilket förfarande som skall tillämpas; parlamentet fick i slutfasen inte igenom sitt önskemål om att medbeslutandeordningen skulle vara den generella principen på hela lagstiftningsområdet inom EG. Medbestämmandeordningen har bibehållits på det område som rör genomförande och tillämpning av EMU. Regeringskonferensen önskade nämligen inte genomföra några EMU-relaterade fördragsändringar.

Man har också förenklat förlikningsproceduren enligt medbeslutandeordningen genom att stärka förlikningskommitténs roll. Denna skall inom sex veckor nå fram till ett gemensamt utkast, varvid kommissionen förutsätts aktivt medverka. Parlamentet och rådet har därefter båda sex veckor på sig att anta det gemensamma utkastet. Det finns vissa möjligheter till fristförlängning men regeringskonferensen underströk vikten av att tidsfristerna iakttas. Om förlikningskommittén inte når fram till något gemensamt utkast eller om förlikningsförslaget faller i endera parlamentet och rådet har hela saken fallit.

Det är ett för framtiden viktigt resultat av Amsterdamfördraget att parlamentet på detta sätt uppnått en självständig lagstiftningsmakt på stora områden. Europaparlamentet bör alltmer betraktas som det demokratiskt valda, av medlemsstaternas regeringar oavhängiga beslutsorganet inom EU.

I linje härmed ligger regeringskonferensens beslut att valen till Europaparlamentet i fortsättningen skall ske enligt en enhetlig valordning, gemensam för alla medlemsstater. Hittills har varje medlemsstat beslutat om valordningen, som därför varierat väsentligt mot bakgrund av nationella traditioner. Förändringen understryker Europaparlamentets egna identitet och det blir parlamentets uppgift att utarbeta och besluta om sin egen valordning.

Schengensamarbetet

En av EU:s verkliga grundpelare är rätten för varje unionsmedborgare (dvs. medborgare i ett EU-land) att röra sig fritt över hela EU. Tanken har länge funnits att förverkliga denna rätt fullt ut genom att avskaffa de inre gränskontrollerna och införa passfrihet. Eftersom det tidigare inte har gått att nå därhän, har en grupp av EU-länder – från början Tyskland, Frankrike och Benelux-staterna – gått i förväg och infört ett system för detta, formellt utanför EU:s ram, genom en särskild överenskommelse, *Schengenavtalet*.

Vid regeringskonferensen enades man om att flytta över Schengenavtalets regelsystem i princip oförändrat till EG-fördraget. Den nya fördragstexten slår fast att man inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall ha avskaffat kontrollen av personer när de passerar inre gränser inom EU. Detta gäller också i fråga om icke EU-medborgare, något som följaktligen fordrar att man tillämpar en samordnad personkontroll vid EU:s yttre gränser. För detta krävs en samordning av medlemsstaternas regelverk och praxis när det gäller viseringar, asyl och invandring. Detta utgör ett nytt, omfattande och förvaltningsmässigt komplicerat område för EU. Det rör i huvudsak de enskilda individernas livssituation och rättsliga ställning och därigenom något väsentligt annorlunda än de primärt ekonomiska frågor som hittills dominerat inom EU. De avskaffade gränskontrollerna medför härigenom en mycket betydelsefull vidgning av EU:s verksamhetsområde.

Storbritannien och Irland har dock genom ett särskilt protokoll tillförsäkrats rätt att stå utanför Schengensystemet. Också i praktiken förefaller de brittiska öarna att tills vidare förbli utanför EU:s yttre gräns för den avskaffade personkontrollen. De bildar tillsammans en egen gemensam resezon genom de särskilda regler som gäller om fri rörlighet mellan Storbritannien och Irland.

Avsikten är att bibehålla den hittillsvarande nordiska passunionen genom att Norge och Island i praktiken ansluts till Schengensamarbetet och de avskaffade gränskontrollerna genom särskilt avtal, väsentligen efter samma linjer som i fråga om avtalet om EES (Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet). Härigenom blir det en uppgift också för bl.a. Norge att upprätthålla EU:s yttre gränser.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Problemen med utformningen och effektiviteten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) var en av de huvudfrågor som regeringskonferensen hade att behandla. Några radikala förändringar har inte genomförts men regelverket kring GUSP, inrymt i den s.k. andra pelaren, har på olika punkter omarbetats, förtydligats och byggts ut. Någon politisk vilja till mera genomgripande förändringar kom dock inte till uttryck hos medlemsstaterna

vid regeringskonferensen. EU torde i fortsättningen som hittills komma att sakna en gemensam utrikespolitik i egentlig mening. GUSP förblir i huvudsak ett förfarande för konsultationer mellan medlemsstaterna med syfte att få till stånd gemensamt agerande på områden av särskild betydelse för EU. GUSP berör också samordningen av EU:s agerande såsom organisation inom ramen för andra internationella organisationer där EU är representerat. EU:s utrikes-handelspolitik ligger dock inom ramen för första pelaren (EG) och är inte en angelägenhet för GUSP. Här har EU som organisation en långt starkare ställning.

GUSP förblir som hittills i första hand en angelägenhet för ministerrådet och därigenom för medlemsstaterna. På detta område kommer det även i fortsättningen att i huvudsak råda en enhällighetsprincip i rådet. Beslut om genomförande av gemensamma åtgärder på grundval av tidigare fattade beslut skall dock kunna fattas i rådet med kvalificerad majoritet, såvida inte ett medlemsland uttryckligen motsätter sig detta på grund av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

Amsterdamfördraget har på olika sätt förstärkt den gemensamma administrativa strukturen kring GUSP. Man skall sålunda vid rådet inrätta en generalsekreterare. Denne skall i och för sig vara en person på tjänstemannanivå men skall fungera som "hög representant" för GUSP. Generalsekreteraren skall ha en samordnande funktion och fungera som EU:s ansikte utåt och därigenom tydliggöra EU:s verksamhet på området. Under generalsekreterarens ledning inrättas en särskild enhet vid rådets generalsekretariat med syfte att skapa en bas för politisk planering och "tidig varning". Den nya enheten skall främst samordna olika delar av säkerhetsarbetet och kan nog ses som ett embryo till en europeisk säkerhetstjänst.

När det gäller frågan om en gemensam försvarspolitik innebär inte Amsterdamfördraget några avgörande förändringar men vissa viktiga steg har tagits. Fördragstexten har omformulerats så att den gemensamma försvarspolitiken förefaller att ha flyttats närmare. Medan nuvarande fördragstext talar om "utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar", har den nya fördragstexten formuleringen "den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det". Texten är så utformad att ett gemensamt europeiskt försvar torde kunna upprättas utan att det krävs ytterligare fördragsändringar. Den nya texten markerar också tydligare samarbetet mellan EU och försvarsorganisationen Väst-europeiska unionen (VEU). Det är VEU som kommer att anlitas för det praktiska genomförandet av GUSP-beslut som berör försvarsfrågor och det blir alltså VEU som i detta sammanhang får stå för det eventuella behovet av operativ kapacitet.

De frågor som den gemensamma försvarspolitiken skall avse är de s.k. Petersbergsuppgifterna. De förklaras i den nya fördragstexten vara "humanitä-

ra insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder.” Denna inriktning ligger väl i linje med de svenska önskemålen inför regeringskonferensen.

Fördraget slår vidare fast att den gemensamma utrikes- och försvarspolitik inte skall påverka de åtaganden som en del av medlemsstaterna har genom medlemskapet i NATO.

Flexibel integration

En av de klart viktigaste fördragsmässiga nyheter som tillkommit genom Amsterdamfördraget är de nya bestämmelser, som gör det möjligt för ett flertal av medlemsstaterna att upprätta ett s.k. närmare samarbete mellan sig utan att de övriga medlemsstaterna deltar i detta och därvid utnyttja EU:s institutioner för administrationen av samarbetet. Denna form av EU-samarbete har hittills varit bäst känd under termen *flexibel integration*.

Bakgrunden är väl känd. Det finns medlemsstater som i allmänhet verkar pådrivande i integrationsarbetet och andra som intar en mera avvaktande attityd. Detta har lett till att flexibla integrationslösningar redan tidigare tillgripits i ett flertal fall utan att man haft ett övergripande regelsystem för detta. Ett exempel är den sociala stadgan, som Storbritannien ställde sig utanför vid tillkomsten av Maastrichtfördraget men som hittills tillämpats mellan de övriga EU-staterna, som därvid fått ta i anspråk EU:s institutioner för omhändertagandet. Sedan Storbritannien efter regeringsskiftet gett upp sitt motstånd mot den sociala stadgan, beslöts vid Amsterdamkonferensen att integrera den samma i EG-fördraget.

Ett annat exempel är den ekonomiska och monetära unionen, där Storbritannien och Danmark genom särskilda undantag tillförsäkrade sig rätt att kunna ställa sig utanför EMU. Ordningen för genomförandet av EMU kan överhuvud ses som ett tydligt exempel på flexibel integration. Man skall dock ha klart för sig att slutmålet utan tvekan är att alla medlemsländer skall vara med i EMU. Ett ytterligare exempel är det ovan behandlade Schengenavtalet. Där har som framgått vägen gått via ett initiativ, utanför EU:s formella ram, mellan en kärna av medlemsstater till nya, i princip för alla gällande fördragsbestämmelser i Amsterdamfördraget. Genom att Storbritannien och Irland som framgått förbehållits rätt att förbli utanför Schengensamarbetet och de avskaffade inre gränskontrollerna, bibehålls dock flexibiliteten i sak.

Inför regeringskonferensen drevs möjligheterna till ett närmare samarbete särskilt av Frankrike och Tyskland, som hade samordnat sitt synsätt och presenterade ett gemensamt förslag. Olika typer av flexibel integration figurerade i debatten. Ett ofta använt begrepp är *variabel geometri*. Det innebär att man

låter det nuvarande EU-samarbetet bilda den gemensamma basen men att medlemsstater, som vill fördjupa integrationen inom en viss sektor tillåts göra detta – med möjlighet för de andra EU-länderna att ansluta sig senare. Tanken är att en kärngrupp av länder går före och driver integrationsutvecklingen framåt. Som benämningen variabel geometri antyder kan de olika medlemsländerna på detta sätt delta i skilda, varandra delvis täckande samarbetscirklar. Klart är att Frankrike och Tyskland såg sig som den hårda kärnan inför regeringskonferensen; stödda av främst Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

En annan typ av flexibel integration som figurerat i debatten är *Europa à la carte*. Även denna ordning förutsätter en grundläggande gemensam bas men skulle tillåta enskilda medlemsstater att utanför denna bas själva välja vilka samarbetsprojekt som de är intresserade av att delta i utan krav på uppnående av ett för alla medlemsstater gemensamt mål. Tydligt är att ett sådant samarbete skulle vara betydligt lösligare genom att tillåta medlemsstaterna att utforma det reella innehållet i sitt medlemskap utifrån sina egna förutsättningar.

Vid regeringskonferensen fanns bl.a. från svensk sida en betydande tveksamhet till fördragsfästade av en ordning för flexibel integration. Denna skulle i hög grad kunna lägga initiativet hos en kärngrupp av länder, troligen med Frankrike och Tyskland i täten, till vilka övriga skulle tvingas att successivt anpassa sig. Å andra sidan fanns inom kärngruppen en frustration över svårigheterna att driva integrationsprocessen vidare p.g.a. att fördragsändringar kräver enhällighet mellan medlemsländerna. Härigenom har euroskeptiska medlemsländer enligt andra medlemsstaters uppfattning kunnat utöva en opropor­tionerligt stor makt över utvecklingen. I detta sammanhang har man nog särskilt haft Storbritannien och Danmark i tankarna. Svårigheterna att effektivt driva integrationen vidare kunde också komma att accentueras i framtiden efter en utvidgning av EU med nya central- och östeuropeiska medlemsländer, som hittills stått utanför europaintegrationen.

Lösningen har blivit att den ordning för närmare samarbete mellan en del av medlemsstaterna, som införts genom Amsterdamfördraget, har försetts med tydligt angivna och ganska snäva ramar i syfte att kunna hålla utvecklingen under kontroll. Ett grundläggande krav är att samarbetet måste beröra åtminstone en majoritet av medlemsstaterna. Det blir således inte möjligt för ett mindre antal "kärnländer" att driva integrationen vidare på egen hand med utnyttjande av EU:s institutionella apparat. Man har alltså förhindrat att ett mindre antal särskilt pådrivande länder, i praktiken särskilt Frankrike och Tyskland, kan gå vidare på egen hand inom ramen för EU:s institutionella ram. Å andra sidan torde de mer euroskeptiska länderna utgöra en klar minoritet i EU och kan alltså inte hindra en av de övriga EU-staterna önskad vidareutveckling.

Viktigt är att ett närmare samarbete mellan en majoritet av EU-länder på ett visst område enligt uttrycklig fördragsbestämmelse inte får vara slutet till sin karaktär. Samarbetet skall vara öppet för alla medlemsstater och tillåta dem att bli parter i samarbetet när som helst, under förutsättning att de iakttar grund-

beslutet och de beslut som har fattats inom den särskilda samarbetsramen. Detta förbehåll torde göra det möjligt att trots det formella öppenhetskravet ställa upp grundkrav för medverkan i ett visst samarbete som alla medlemsländer eventuellt inte klarar av att uppfylla. Man kan här jämföra med de konvergenskrav som har ställts upp för deltagande i EMU:s tredje fas, den gemensamma valutan.

Det slås vidare fast att ett närmare samarbete mellan medlemsstater måste syfta till att främja EU:s mål, hålla sig inom EU:s regelverk och institutionella ram och inte påverka de utanförstående medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter. Samarbetet får heller inte verka diskriminerande för medborgare i EU-länder eller för handeln mellan dessa eller verka konkurrenssnedvridande. Det får heller inte beröra områden där gemenskapen är ensam behörig och inte påverka gemenskapens politik, åtgärder eller program. Sammantaget förefaller det som om ganska snäva ramar har dragits upp.

Förslag om att inleda ett närmare samarbete mellan ett antal medlemsstater på ett visst område skall behandlas av kommissionen och därefter beslutas av rådet med kvalificerad majoritet. Den svenska utgångspunkten under förhandlingarna var att enhällighet borde krävas. Möjligheterna att driva igenom ett majoritetsbeslut begränsas dock av regeln att ett medlemsland, som menar att ett förslag till närmare samarbete starkt strider mot landets nationella politik eller säkerhet, kan kräva att frågan inte tas upp till omröstning i rådet. Frågan skall då istället hänvisas tillbaka till rådet, där man skall försöka uppnå enhällighet. Detta är ett slags *Luxemburgkompromis* till skydd för en medlemsstats vitala intressen. Ett undantag utgör dock närmare samarbete mellan vissa medlemsstater inom ramen för tredje pelaren. Här är förutsättningarna för att ett antal medlemsstater skall kunna bedriva ett närmare samarbete sammellan väsentligt mindre restriktivt utformade.

Vid tillämpningen av ett godtaget närmare samarbete på visst område utnyttjar man EU:s befintliga institutionella och legala struktur. Inom den samarbetande gruppen av länder skall alltså tillämpas samma regler som eljest inom EU om beslut i rådet med kvalificerad majoritet, röstproportionalitet m.m. En konsekvens av den valda ordningen blir också att EG-domstolen ges kompetens att enligt domstolens vanliga regler döma också i mål som rör rättsakter om närmare samarbete.

De regler som införts för närmare samarbete bygger på de ovan berörda tankegångarna om variabel geometri som metod i EU:s vidareutveckling. Däremot har man klart avvisat ett Europa *à la carte*. Som reglerna utformats ger de inte möjlighet för ett visst land att ställa sig utanför ett visst projekt och s.a.s. skraddarsy detta lands deltagande. Genom kravet på att samarbetet skall omfatta en majoritet av medlemsländerna får samarbetsprojekten sannolikt karaktären av paketlösningar, där man måste delta i hela projektet eller inte alls. Utformningen av det närmare samarbetet har blivit sådan att den framför allt torde öppna en möjlighet att komma runt enhällighetskravet för fördrags-

ändringar och öppna möjlighet för en majoritet av integrationsinriktade EU-länder att gå vidare på olika områden utan att behöva invänta "eftersläntare" i form av mer eller mindre euroskeptiska medlemsstater.

Man noterar att de nya fördragsreglerna om närmare samarbete inte kräver att samarbetet skall vara tidsbegränsat eller ställer upp några tidtabeller eller andra lösningar på frågan när utanförstående EU-länder skall ansluta sig. Avsikten torde visserligen vara att de deltagande länderna skall gå före och visa vägen för de övriga, men som fördragslösningen blivit finns det inget hinder mot att ett närmare samarbete, som vissa medlemsstater står utanför, utvecklas till att bli mer eller mindre permanent. Detta kan komma att utgöra ett problem för enhetligheten och sammanhållningen inom EU och möjligen leda till en fragmentisering, som många finner föga önskvärd.

Sverige kommer här att ställas inför nya viktiga frågor under kommande år, där det gäller för landet att träffa ett val om vi i varje särskilt fall vill gå in i eller ställa oss utanför ett sådant närmare samarbete. Skall Sverige i ett dylikt läge ansluta sig till den majoritet av medlemsländer, som vill fördjupa integrationen i ett visst hänseende, eller skall landet inta en avvaktande attityd och sälla sig till en minoritet av EU-stater som åtminstone tills vidare vill ställa sig vid sidan och avvakta utvecklingen på området? Det ter sig knappast djärvt att förutsäga att kommande svensk EU-debatt i rätt hög grad kommer att röra sådana frågor. I och för sig bör ställningstagandet bli beroende av vilken problemställning som den aktuella sakfrågan handlar om, men man kan lätt tänka sig att partier och intressegrupperingar med en EU-vänlig respektive EU-skeptisk hållning kan tendera att hamna i olika ståndpunkter som återgår på skillnader i grundsyn. Kommer Sverige, såsom flertalet EU-länder tror, sälla sig till skaran av euroskeptiska eftersläntare, där man hittills främst funnit Storbritannien och Danmark? Å andra sidan kan Sverige knappast få inflytande över utformningen av ett nytt samarbetsområde på annat sätt än genom att själv gå med.

Vilka ämnesområden, som i fortsättningen kan komma att bli föremål för ett närmare samarbete mellan en majoritet av medlemsstaterna, är inte lätt att förutsäga. Som framgått har tidigare motsvarigheter berört så skilda ämnen som den sociala stadgan, Schengenöverenskommelsen och EMU. Man kan för framtiden bl.a. tänka sig en vidareutveckling av det rättsliga samarbetet inom ramen för tredje pelaren, t.ex. på polisområdet.

Ett närmare samarbete i den mening som nu har behandlats kan knappast vara en lösning för nytillkommande stater i Central- och Östeuropa efter den kommande utvidgningen. För dessa länder torde redan det nuvarande EU-samarbetet representera en mycket hög ambitionsnivå, som kanske inte alltid är möjlig att uppnå i ett kortare perspektiv. Här kan det bli fråga om ett annat slag av flexibilitet, som tillåter långa övergångstider eller andra former av tidsbegränsat s.k. rabattmedlemskap. Däremot torde man i en framtid efter östutvidgningen kunna tänka sig att det stora flertalet eller rentav alla nuvarande EU-länder utnyttjar instrumentet närmare samarbete för vidareutveckling,

som nytillkomna central- och östeuropeiska stater tills vidare står utanför.

Det finns emellertid inget i fördragen som förhindrar vissa medlemsstater att mellan sig bygga upp ett närmare samarbete som är formellt fristående från EU. Det ovan berörda Schengenavtalet var av den karaktären och visar på en modell som fortfarande är användbar. Man bör därför inte överdriva betydelsen av de spärrar som fördragstexten ställer upp för ett närmare samarbete mellan medlemsstater som önskar engagera sig i ett sådant.

Ett underskattat steg

Amsterdamfördraget framstår knappast som något storstilat dokument med vida europeiska visioner. Problemen kring östutvidgningen och internationella reformer har i huvudsak skjutits framåt. Likväl måste man bedöma Amsterdamfördraget som ett i många hänseenden viktigt steg i EU:s vidareutveckling. Dess betydelse förefaller hittills på många håll ha varit underskattad. Inte minst markerar fördraget en framflyttning av EU:s ambitioner på det i vid mening sociala området. Det kommer tydligt till uttryck i fördraget, att EU numera är något mycket mer än en handelspolitisk gemenskap med en gemensam inre marknad.

Från svensk sida får man se utformningen av Amsterdamfördraget som en betydande framgång. Frågor om socialt skydd, sysselsättning och demokratisering som Sverige drev fick ett påtagligt genomslag i fördraget. På områden, som var känsliga för Sverige, såsom utrikespolitiskt samarbete, försvarspolitik och försvagad institutionell position för de mindre medlemsländerna, blev förändringarna inte så stora.

Amsterdamfördraget bör ses som ett led i en pågående utveckling. Det finns inom EU ett slags inbyggd dynamik, ett tryck mot ett fortsatt, successivt utbyggt och fördjupat samarbete i EU. En ny regeringskonferens, inriktad på bl.a. institutionella reformer, torde vara på väg. Mycket tyder på att den kommer att kopplas till de fördragsförändringar som under alla förhållanden blir nödvändiga i samband med slutförandet av de förestående förhandlingarna med den första gruppen av central- och östeuropeiska kandidatländer. För Sveriges del är det viktigt med en fortgående analys och debatt om vår grundläggande hållning och strategi i förhållande till EU – unionen står inte stilla.

Källor och litteratur

Amsterdamfördraget har publicerats i svensk version av EU:s publikationstjänst hösten 1997 och tillhandahålls bl.a. av Europeiska kommissionens Stockholmskontor.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har hösten 1997 publicerat en departementspromemoria, *Amsterdamfördraget. EU:s regeringskonferens 1996–1997*, Ds 1997:64 jämte bilagedel. Promemorian innehåller en översikt av nyheterna i fördraget och svenska ställningstaganden, bilagan innehåller fördragstexterna. Promemorian jämte remissutfallet är avsett att bilda underlag för en proposition till Riksdagen om svensk ratificering av Amsterdamfördraget.

Litteraturen kring Amsterdamfördraget och dess konsekvenser torde snabbt växa. Här kan nämnas *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, utgiven av The European Policy Centre (Brussels, 1997) och *Europe. The Impossible Status Quo*, ed. Renaud Dehousse (London: MacMillan Press, 1997). Båda innehåller en kritisk analys.

Institutionella förändringar diskuteras bl.a. i Nenwich, M. och Falkner, G., "The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance", *European Integration Online Papers*, Vol I, 1997 No 015, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>.

På svenska föreligger en längre artikel, Bergström, C. F., "Det nya Europafördraget", *Juridisk Tidskrift* 1997–1998, s. 305.

Om flexibel integration, se bl.a. Bernitz, U. och Bernitz, H., "Flexibel integration inom EU", ingår i *Olika länder – olika takt*, Expertrapport till EU 96-kommittén, SOU 1996:61. Om GUSP finns bl.a. Kimby, L., *EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) – Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*, Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms universitet Nr 42, 1997.

EU:s utvidgning – samhällsekonomiska effekter

av Johan Torstensson

Den kanske allra viktigaste frågan just nu i europeisk politik gäller EU:s kommande utvidgning mot Central- och Östeuropa. Detta speglas även i den svenska debatten, där bl.a. alla politiska partier har visat ett stort intresse för utvidgningen av EU. Det finns en samsyn mellan regering och opposition om att försöka påskynda de central- och östeuropeiska ländernas inträde i unionen. I denna artikel ska jag diskutera de ekonomiska aspekterna av EU:s kommande utvidgning.

Europa bestod under mer än fyra decennier av två delar, öst och väst, och de ekonomiska relationerna dem emellan var mycket begränsade. Dessa relationer kom att försämrats redan genom Stalins vägran att låta någon öststat delta i Marshall-hjälpen och det embargo som USA införde 1947 på strategiska varor. Som ett svar på Marshall-hjälpen bildades 1949 COMECON, en samarbetsorganisation för östblocksmedlemmarna, vilket ytterligare förvärrade relationerna ända fram till 1989. Under denna period utgjorde handeln mellan Öst och Väst endast ett par procent av den totala världshandeln.

Med förändringarna i Central- och Östeuropa och med murens fall kom Europa att påbörja vägen mot återförening. De östeuropeiska länderna närmande sig i varierande takt och grad de demokratiska och marknadsekonomiska system som länge karakteriserat länderna i Västeuropa. Samtidigt kollapsade COMECON och handeln inom det forna östblocket minskade dramatiskt.

För de tidigare planekonomierna i Öst fanns en stark strävan att integreras med Väst, både av symboliska och ekonomiska skäl. I synnerhet önskade dessa länder integreras med EU-länderna. Även i Väst och i EU fanns en önskan om ekonomisk integration. Ett första steg var att de central- och östeuropeiska länderna gavs s.k. preferensbehandling 1990. I nästa skede slöts de s.k. associations- eller Europaavtalen, som innebar en betydande liberalisering av handel och investeringar mellan EU och Östeuropa. Det första Europaavtalet ingicks redan 1991 mellan f.d. Tjeckoslovakien och EG. De övriga kandidatländerna (dvs. Ungern, Polen, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Bulgarien, och Slovenien) slöt avtal de närmast efterföljande åren.

Europaavtalen innebar att alla kvantitativa restriktioner på importen från de central- och östeuropeiska länderna omedelbart togs bort, med undantag av de

inom textil- och kolindustrin. Många tullar på industrivaror försvann också direkt, utom de inom tekoindustrin, järn och stål samt inom branscher som möbler och skor som avskaffas långsammare. Vidare innebar avtalen bl.a. betydande liberalisering av kapitalrörligheten.

Resultaten av handelsliberaliseringen blev snabbt synliga. Under åren 1989–1993 ökade de central- och östeuropeiska länderna årligen sin export till EU med 15,9 procent, samtidigt som importen från EU ökade med 23,6 procent. Efter denna inledning har ökningstakten av ländernas export till EU dock mer eller mindre avstannat. Samtidigt har handeln inom det forna östblocket på nytt ökat något, bl.a. genom bildandet av CEFTA (det centraleuropeiska frihandelsområdet med Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern) och genom andra bilaterala frihandelsavtal i området. De tidigare planekonomierna i Central- och Östeuropa nöjer sig emellertid inte med Europaavtalen utan ansöker också om fullvärdigt medlemskap i den europeiska unionen.

Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 förband sig unionens medlemmar att ta upp de nya länderna, givet att dessa uppfyller kravet att vara rättsstat med fungerande marknadsekonomi. Inom kort kommer också förhandlingar om medlemskap att inledas mellan vissa kandidatländer och EU. I sin utvärdering av kandidatländerna rekommenderar EU-kommissionen att förhandlingar inleds med fem central- och östeuropeiska länder, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern samt med Cypern. Kommissionen bedömer visserligen att inget land just nu skulle klara av ett medlemskap, men att de sex länderna i tätgruppen förväntas uppfylla kraven inom en ganska kort period.

Europa har därmed påbörjat en förändringsprocess som på sikt kan förväntas dramatiskt påverka Europas ekonomiska landskap. I de nuvarande EU-länderna bor ca 370 miljoner människor. Kandidatländerna har sammanlagt en befolkning av drygt 100 miljoner. Inkomsten per capita är dock betydligt lägre i kandidatländerna än i genomsnittet för EU:s medlemsländer. Så även om invånarantalet i EU ökar till närmare 500 miljoner kommer totala BNP endast öka med cirka fem procent. Inte bara är kandidatländerna betydligt fattigare än nuvarande EU-länder, jordbruket är också betydligt viktigare i dessa länder. I synnerhet ställer utvidgningen därför stora krav på regional- och jordbrukspolitik.

En rimlig hypotes är att ekonomisk integration mellan Öst och Väst till att börja med ger upphov till mer betydande effekter i kandidatländerna än i de nuvarande EU-länderna. Detta betyder dock inte att konsekvenserna för de senare kommer gå obemärkta förbi. Åtminstone på längre sikt kan påverkan bli stor, allt eftersom inkomsten stiger i kandidatländerna, och de därigenom blir viktigare ekonomiska partner.

Kan EU:s utvidgning bidra till en ökad levnadsstandard i Östeuropa, och kanske också i de nuvarande EU-länderna, är det skäl nog för att känna entusiasm inför utvidgningen. De potentiella positiva effekterna stannar dock

knappast vid de rent ekonomiska. Vi vet att de nya demokratierna i Öst är långt ifrån stabila. Starka krafter är kritiska mot övergången till marknadsekonomi och många har också blivit mer skeptiska till den politiska demokratin. Ett EU-medlemskap kan därmed stabilisera den demokratiska processen i Östeuropa både direkt och indirekt. I sig är medlemskapet stabiliserande genom de krav som EU ställer och de förpliktelser som unionen utlovar. Lika viktigt är att en förbättrad levnadsstandard påverkar demokratins stabilitet. Det ligger visserligen utanför ramen för detta kapitel, men det är lätt att föreställa sig de säkerhetsvinster Sverige och andra EU-länder kan göra genom en demokratisk utveckling i Öst- och Centraleuropa.

Denna framställning behandlar framförallt effekterna av den ekonomiska integrationen mellan EU och kandidatländerna. Huvudsyftet med detta kapitel blir att utreda effekterna på nuvarande EU-länder och kandidatländer av ett fullvärdigt medlemskap för dessa kandidater. Jag kommer att lägga stor vikt vid de förväntade samhällsekonomiska effekterna i Sverige, men också vid konsekvenserna för övriga EU-länder och Östeuropa. Sverige används som utgångspunkt och jag utgår från den mer specifikt svenska analysen. Jag ställer sedan frågan om det finns enskilda EU-länder för vilka effekterna av integrationen kan förväntas avvika från den i Sverige. När det gäller kandidatländerna från Östeuropa kommer jag att diskutera vilka effekter som kan uppnås utöver de som de s.k. Europaavtalen redan gett upphov till, samt studera vilka förändringar i medlemsländerna som kan underlätta ett medlemskap.

Internationell handel

Enligt traditionell handelsteori uppstår internationell handel som ett resultat av skillnader i kostnader mellan länder. Dessa kan i sin tur vara en följd av skillnader i teknologi eller i tillgång på produktionsfaktorer. Länder tenderar att exportera varor där de har en relativt effektiv teknologi och varor som intensivt använder de produktionsfaktorer landet har god tillgång på. Varje land har komparativa fördelar i produktionen av någon eller några varor. Genom att utnyttja den internationella handeln kan varje land specialisera sig på att producera vad de är relativt bra på. Därmed uppstår välfärdsvinster.

Nyare handelsteori kompletterar den tidigare teorin med att betona stordriftsfördelar och produktdifferentiering som orsaker till handel. Utan handel skulle varje land ha en ineffektiv produktion genom att stordriftsfördelar inte skulle kunna utnyttjas väl. Samtidigt skulle endast ett fåtal produktvarianter finnas tillgängliga och konsumenternas valmöjligheter därmed bli begränsade. Internationell handel ändrar detta. Genom världsmarknaden kan företag bättre utnyttja stordriftsfördelar. Konsumenter får större valmöjligheter genom att

också kunna köpa importerade varor. Handeln som uppstår kan i stor utsträckning bli s.k. inombranschhandel, där länder både exporterar och importerar olika varor från samma bransch.

Det är inte helt okomplicerat att förutse de långsiktiga komparativa fördelarna för de olika kandidatländerna. Därmed är det inte heller lätt att bedöma det framtida handelsmönstret mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna (de s.k. CÖEL:s). Tabell 1 visar resultat från studier av handel mellan Sverige och kandidatländerna 1981, 1989, 1992 och 1994. Liknande resultat har också uppnåtts i internationella studier. I analysen har två olika indelningar av varugrupper efter deras faktorintensitet använts. Den första är en indelning av varor i tre grupper; arbetsintensiva, kapitalintensiva och kunskapsintensiva. I den andra följer jag en indelning i fyra grupper, de tre ovannämnda samt FoU-intensiva. Beteckningarna I och II hänför sig således till de två olika klassificeringarna. En kvot större än ett indikerar att Sverige har nettoexport, justerad för den totala handelsbalansen i industrivaror, i en varugrupp.

Tabell 1: Nettohandel mellan Sverige och kandidatländerna

Varugrupp	Nettohandel			
	1981	1989	1992	1994
Arbetsintensiv I	0,37	0,29	0,37	0,41
Arbetsintensiv II	0,25	0,28	0,41	0,49
Kapitalintensiv I	0,83	0,84	1,12	1,27
Kapitalintensiv II	0,90	1,20	0,57	0,81
Kunskapsintensiv I	2,27	3,13	3,16	2,25
Kunskapsintensiv II	2,77	4,55	3,21	2,13
FoU-intensiv	3,34	3,06	5,14	3,58

Not: En balanserad handel ger kvoten 1. Ju högre värden, desto större är exporten i förhållande till importen för en viss varugrupp. En kvot på t.ex. 2 betyder alltså att exporten är dubbelt så stor som importen.

Tabellen visar att CÖEL:s är och har varit specialiserade i produktionen av varor som är intensiva i användningen av utbildad arbetskraft. De central- och östeuropeiska länderna har däremot haft nettoimport i FoU-intensiva varor och i andra varor där utbildad arbetskraft är en viktig produktionsfaktor. För fysiskt kapitalintensiva varor är bilden däremot mer oklar. Kvoten ligger runt ett. Under 1990-talet framtonar en tendens till att nettoexporten av arbets- och kapitalintensiva varor har minskat och att kandidatländerna i ökad utsträckning specialiserar sig på kunskaps- och FoU-intensiva varor.

Motsvarande beräkningar har också gjorts för enskilda kandidatländer. De visar generellt en påfallande likhet i de olika kandidatländernas handelsspecialisering. Utvecklingen mellan 1992 och 1994 skiljer sig emellertid åt mellan olika länder. Mer utvecklade länder, som Polen och Ungern, har i enlighet med

den allmänna tendensen gått mot ökad specialisering i kunskapsintensiva varor, medan länder som Lettland, Litauen och Rumänien har gått i motsatt riktning.

Det är mycket som talar för att det mönster som under en relativt lång tid observerats i handeln kommer bestå under åtminstone de närmaste åren och troligen under längre tid än så. Två skäl kan anges för detta. För det första kan nettohandelsmönstret i sig vara en klar indikation på CÖEL:s komparativa fördelar. Visserligen ska man vara försiktig med att dra starka slutsatser från handelsmönstret under dessa länders tid som planekonomier. Samma typ av handelsmönster har kvarstått även ett antal år efter transitionsprocessens start, vilket reflekterar dessa länders komparativa fördelar. Det andra skälet till att existerande handelsmönster är en viktig bestämningsfaktor för framtidens handel är trögheter i produktions- och handelsmönstren, som t.ex. beror på att kapitalstocken endast långsamt går ner i värde.

På lite längre sikt kan emellertid handeln förändras och i högre grad förväntas då produktions- och handelsmönstret att avspegla den relativt goda tillgången på humankapital i kandidatländerna. Kanske såg vi början på denna utveckling i form av den ökade specialiseringen i kunskapsintensiva varor mellan 1992 och 1994. Om kandidatländernas relativt höga utbildningsnivå kan omvandlas till kommersiellt gångbart humankapital kan handeln i större utsträckning förväntas bestå av inombranschhandel snarare än den dominans av mellanbranschhandel man kan förutse på kortare sikt.

Som framgår av tabell 2 utgör inombranschhandeln dock fortfarande en ganska obetydlig andel av den totala handeln mellan Sverige och kandidatländerna och har gjort så ända sedan början på 1980-talet. I handeln med t.ex. Tjeckien och Slovakien samt med Polen och Ungern har inombranschhandeln under hela tidsperioden visserligen utgjort mer än 20 procent av handeln. Andelen inombranschhandel är dock betydligt mindre än i Sveriges handel med andra i-länder. Inte heller finns någon klar tendens till en ökning. I handeln med nuvarande EU-länder har andelen inombranschhandel legat på 60–70 procent.

också kunna köpa importerade varor. Handeln som uppstår kan i stor utsträckning bli s.k. inombranschhandel, där länder både exporterar och importerar olika varor från samma bransch.

Det är inte helt okomplicerat att förutse de långsiktiga komparativa fördelarna för de olika kandidatländerna. Därmed är det inte heller lätt att bedöma det framtida handelsmönstret mellan EU och de central- och östeuropeiska länderna (de s.k. CÖEL:s). Tabell 1 visar resultat från studier av handel mellan Sverige och kandidatländerna 1981, 1989, 1992 och 1994. Liknande resultat har också uppnåtts i internationella studier. I analysen har två olika indelningar av varugrupper efter deras faktorintensitet använts. Den första är en indelning av varor i tre grupper; arbetsintensiva, kapitalintensiva och kunskapsintensiva. I den andra följer jag en indelning i fyra grupper, de tre ovannämnda samt FoU-intensiva. Beteckningarna I och II hänför sig således till de två olika klassificeringarna. En kvot större än ett indikerar att Sverige har nettoexport, justerad för den totala handelsbalansen i industrivaror, i en varugrupp.

Tabell 1: Nettohandel mellan Sverige och kandidatländerna

Varugrupp	Nettohandel			
	1981	1989	1992	1994
Arbetsintensiv I	0,37	0,29	0,37	0,41
Arbetsintensiv II	0,25	0,28	0,41	0,49
Kapitalintensiv I	0,83	0,84	1,12	1,27
Kapitalintensiv II	0,90	1,20	0,57	0,81
Kunskapsintensiv I	2,27	3,13	3,16	2,25
Kunskapsintensiv II	2,77	4,55	3,21	2,13
FoU-intensiv	3,34	3,06	5,14	3,58

Not: En balanserad handel ger kvoten 1. Ju högre värden, desto större är exporten i förhållande till importen för en viss varugrupp. En kvot på t.ex. 2 betyder alltså att exporten är dubbelt så stor som importen.

Tabellen visar att CÖEL:s är och har varit specialiserade i produktionen av varor som är intensiva i användningen av utbildad arbetskraft. De central- och östeuropeiska länderna har däremot haft nettoimport i FoU-intensiva varor och i andra varor där utbildad arbetskraft är en viktig produktionsfaktor. För fysiskt kapitalintensiva varor är bilden däremot mer oklar. Kvoten ligger runt ett. Under 1990-talet framtonar en tendens till att nettoexporten av arbets- och kapitalintensiva varor har minskat och att kandidatländerna i ökad utsträckning specialiserar sig på kunskaps- och FoU-intensiva varor.

Motsvarande beräkningar har också gjorts för enskilda kandidatländer. De visar generellt en påfallande likhet i de olika kandidatländernas handelsspecialisering. Utvecklingen mellan 1992 och 1994 skiljer sig emellertid åt mellan olika länder. Mer utvecklade länder, som Polen och Ungern, har i enlighet med

den allmänna tendensen gått mot ökad specialisering i kunskapsintensiva varor, medan länder som Lettland, Litauen och Rumänien har gått i motsatt riktning.

Det är mycket som talar för att det mönster som under en relativt lång tid observerats i handeln kommer bestå under åtminstone de närmaste åren och troligen under längre tid än så. Två skäl kan anges för detta. För det första kan nettohandelsmönstret i sig vara en klar indikation på CÖEL:s komparativa fördelar. Visserligen ska man vara försiktig med att dra starka slutsatser från handelsmönstret under dessa länders tid som planekonomier. Samma typ av handelsmönster har kvarstått även ett antal år efter transitionsprocessens start, vilket reflekterar dessa länders komparativa fördelar. Det andra skälet till att existerande handelsmönster är en viktig bestämningsfaktor för framtidens handel är trögheter i produktions- och handelsmönstren, som t.ex. beror på att kapitalstocken endast långsamt går ner i värde.

På lite längre sikt kan emellertid handeln förändras och i högre grad förväntas då produktions- och handelsmönstret att avspegla den relativt goda tillgången på humankapital i kandidatländerna. Kanske såg vi början på denna utveckling i form av den ökade specialiseringen i kunskapsintensiva varor mellan 1992 och 1994. Om kandidatländernas relativt höga utbildningsnivå kan omvandlas till kommersiellt gångbart humankapital kan handeln i större utsträckning förväntas bestå av inombranschhandel snarare än den dominans av mellanbranschhandel man kan förutse på kortare sikt.

Som framgår av tabell 2 utgör inombranschhandeln dock fortfarande en ganska obetydlig andel av den totala handeln mellan Sverige och kandidatländerna och har gjort så ända sedan början på 1980-talet. I handeln med t.ex. Tjeckien och Slovakien samt med Polen och Ungern har inombranschhandeln under hela tidsperioden visserligen utgjort mer än 20 procent av handeln. Andelen inombranschhandel är dock betydligt mindre än i Sveriges handel med andra i-länder. Inte heller finns någon klar tendens till en ökning. I handeln med nuvarande EU-länder har andelen inombranschhandel legat på 60–70 procent.

Tabell 2: Inombranschhandel som andel av total handel (%).

Land	1981	1989	1992	1994
Sovjetunionen	3,4	7,1		
Ryssland			8,8	10,2
Estland			17,9	37,3
Lettland			13,2	18,8
Litauen			6,7	12,0
Tjeckoslovakien	28,6	23,0		
Tjeckien				37,2
Slovakien				23,3
Bulgarien	3,1	6,9	11,3	14,5
Cypern	1,4	2,6	1,1	0,4
Polen	31,4	36,4	38,5	36,7
Rumänien	4,6	17,5	6,6	7,9
Slovenien			18,5	25,1
Ungern	20,9	22,2	24,3	20,2

Uppgifter om handeln mellan kandidatländerna och EU-länder antyder att den inombranschhandel som ändå sker i mycket består av ett utbyte av insatsvaror för färdiga produkter och av lågkvalitativa för högkvalitativa produkter. Jag har också undersökt kvalitetsdifferentieringen i den svenska handeln. Importen från kandidatländerna av kvalitetsdifferentierade varor är som förväntat av lägre kvalitet än importen från de nuvarande EU-länderna. Detta beror huvudsakligen på att CÖEL:s har sämre tillgång på humankapital samt att de har mindre hemmamarknader. Det faktum att länderna varit planekonomier tycks emellertid inte i sig påverka exporten av vertikalt differentierade varor negativt.

Hittills har jag bara diskuterat handelns struktur. Handelsutbytet mellan kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna är just nu mycket begränsat. Visserligen har handeln ökat de senaste åren, men från en så låg nivå att t.ex. inte mer än cirka 3–4 procent av Sveriges totala handel just nu sker med kandidatländerna. Kommer handeln att bli mer omfattande? Denna fråga kan egentligen delas upp i två delar. Den första delen gäller hur handeln utvecklas när kandidatländerna blir marknadsekonomier med normala handelsrelationer till Sverige och de andra EU-länderna. Den andra delen rör frågan om själva EU-medlemskapet ytterligare kan påverka handelsvolymen.

Handeln förväntas öka de kommande åren. Olika beräkningar indikerar att handeln med de östeuropeiska länderna kommer att fördubblas. Om kandidatländerna också blir rikare, kan svensk handel förväntas öka ytterligare. Det blir alltså frågan om en ganska stor ökning av handeln, men från en mycket låg nivå. Inom överskådlig tid kommer handeln med de central- och östeuropeiska länderna därför inte vara tillnärmelsevis så viktig som t.ex. handeln med de västeuropeiska länderna.

Fortfarande har dock inte frågan om hur handelsvolymen kan påverkas av själva EU-medlemskapet besvarats. Denna fråga är inte helt lätt. Redan Europaavtalen innebär en påtaglig liberalisering av handeln mellan kandidatländerna och EU. Dock görs i avtalen en del väsentliga undantag från principen om frihandel. Därför bör ett fullvärdigt medlemskap något öka handelsvolymen jämfört med hur situationen skulle varit om enbart Europaavtalen hade reglerat handeln. Ökningen kommer emellertid knappast att bli speciellt dramatisk. Den stora ökningen av handeln kommer genom de allmänna förändringarna i det forna östblocket och genom Europaavtalen. EU-medlemskapet är således inte av helt avgörande betydelse för de central- och östeuropeiska ländernas handel med Sverige och andra nuvarande medlemsländer.

Migration

En viktig orsak till migration kan antas vara människors önskan om att genom flyttning få det bättre ekonomiskt. Ju högre löneskillnaderna är mellan migrantens ursprungsland och mottagarlandet, desto större blir därför migrationen. Andra faktorer såsom arbetsmarknadsläget spelar emellertid också en roll. Arbetslöshet i ursprungslandet och vakanser i mottagarlandet leder till större migration. Vidare påverkas migrationen negativt av kulturella och geografiska avstånd.

Migration är i normalfallet välfärdshöjande både för ursprungslandet och mottagarlandet. Inkomstfördelningen kommer i många fall att förändras genom integration. Slutsatserna på detta område är emellertid långtifrån entydiga. Generellt gäller dock att kapitalägarna gynnas av migration medan löntagarna missgynnas. En invandring av lågutbildade kommer normalt högutbildade i mottagarlandet att tjäna på, medan de lågutbildade förlorar. Omvänt gäller att inhemsk arbetskraft utan utbildning vinner mest på invandring av högutbildade.

Kommer invandringen från kandidatländerna att bli omfattande? Reallönerna är betydligt lägre i kandidatländerna än i nästan alla EU-länder. Skillnaderna är avsevärt större än när t.ex. Grekland, Portugal och Spanien i slutet av 1980-talet kom att omfattas av den fria rörligheten av arbetskraft. Genomsnittliga månadslöner uttryckt i köpkraftspariteter låg 1995 i kandidatländerna på mellan 291 US Dollar (Rumänien) och 1066 US Dollar (Slovenien). Skillnaderna mellan Sverige och de mest närliggande kandidatländerna är också avsevärd. De baltiska länderna har löner som ligger mellan 311 och 344 US Dollar. Ett stort land som Polen med närmare 40 miljoner innevånare och en arbetskraft på drygt 16 miljoner hade 1995 reallöner på 520 US Dollar.

Skillnader i reallöner utgör helt klart det största incitamentet för migration

från kandidatländerna. Ytterligare tryck på migration bör också komma från den relativt höga arbetslösheten där. I Polen var t.ex. arbetslösheten över 13 procent 1995. Arbetslösheten är något lägre i baltländerna, men ändå tillräckligt stor för att också bidra till trycket på migration. Uppenbarligen är utbudet av villiga migranter därför stort.

Det kommer således att finnas starka incitament för migration. Jag bedömer emellertid att migrationen ändå kommer att bli av relativt begränsad betydelse, åtminstone på kort sikt så länge arbetsmarknaden i Sverige och de andra EU-länderna är hårt reglerad. Reglerna för arbetskraftsrörlighet inom EU är sådana att invandraren i princip ska ha ordnat ett arbete innan hon eller han flyttar. Annars har invandraren endast rätt att under en kortare period stanna i mottagarlandet.

Som arbetsmarknadsläget just nu ser ut i EU är de lediga jobben få. Även om incitamenten för migration finns där, kommer således inte så många migranter från kandidatländerna att kunna flytta till EU-länder. I EU i allmänhet och i Sverige i synnerhet bestäms lönerna av förhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar. Det är därför inte troligt att fler arbetstillfällen kan skapas genom sänkta löner. Allt detta begränsar migrationen. Utan arbete har du inte rätt att flytta till ett annat EU-land, och med dagens lönepolitik finns inga arbeten att få.

Två faktorer kan trots allt bidra till en något mer omfattande migration. Med en mer flexibel arbetsmarknad kan arbetsmöjligheter uppstå genom en press nedåt på lönerna. Migrationen skulle därmed underlättas och fortsätta tills skillnaderna i reallöner var så små att inga fler arbetstagare i kandidatländerna skulle vilja flytta. Ju mer arbetsmarknaden avregleras i nuvarande EU-länder, desto större kan invandringen bli.

Den andra möjligheten till mer omfattande migration är att bedriva verksamhet där inte kollektivavtal mellan arbetsgivare och fack gäller. Denna möjlighet finns framförallt i de delar av tjänstesektorn där stordriftsfördelar inte spelar någon större roll, t.ex. i sektorer som restaurang- och städbranschen. Invandring av egenföretagare kan också spela en betydande roll i dessa sektorer.

Kvarstår gör dock det faktum att migrationen kan förväntas bli förhållandevis begränsad så länge arbetsmarknaden i Europa är hårt reglerad. I detta avseende finns en motsättning mellan reglerade löner och en verklig rörlighet på det utvidgade Europas arbetsmarknad.

Det kan också hända att hotet om invandring driver fram regleringar på marknader som tidigare varit relativt oreglerade, t.ex. de för högre tjänstemän. Regleringar där skulle i sin tur kunna leda till högre arbetslöshet för dessa grupper. Även sökarbetslöshet kan uppstå när invandrare kommer hit och söker efter arbete, och denna sökarbetslöshet kan spilla över också på svenskar.

Vilken typ av arbetskraft kan förväntas flytta från kandidatländerna? Lönerna både för låg- och högutbildad är högre i EU än i kandidatländerna.

En faktor som underlättar rörligheten för utbildad arbetskraft är att löneflexibiliteten generellt är högre för denna typ av arbetskraft. Med den goda tillgången på t.ex. naturvetare och tekniker som finns i kandidatländerna finns en stor potential för migration av högutbildad arbetskraft. Ytterligare incitament för utvandring av högutbildade från kandidatländerna kommer från den sammanpressade lönestruktur som finns i Central- och Östeuropa. Man kan emellertid vänta sig att incitamenten för högutbildade att flytta till Sverige är mindre än incitamenten att flytta till många andra EU-länder. Orsaken är den relativt sammanpressade lönestrukturen i Sverige, där lönerna för högutbildade är relativt låga.

Migrationen i Europa skulle kunna ge välfärdsvinster. Dessa är av flera slag. För både mottagar- och ursprungsland gäller att tillgängliga resurser kan användas på ett effektivare sätt. En annan vinst för mottagarlandet kan vara tillgång på högutbildad arbetskraft där ursprungslandet stått för utbildningskostnaderna. Detta kan förstärkas av kunskapsöverföring där också inhemska högutbildade får högre produktivitet genom invandringen av utländsk arbetskraft. Det är dock inte säkert att både mottagar- och ursprungslandet skulle vinna på migrationen. Möjligheten finns att ursprungslandet tappar många välutbildade och drabbas av s.k. "brain drain".

Internationella investeringar och multinationella företag

Internationella investeringar styrs primärt av skillnader i avkastning på kapital. I avsaknad av regleringar av kapitalflöden tenderar kapital att flytta från länder med god tillgång på kapital till kapitalfattiga länder. Det verkar därför rimligt att kapital kommer att flytta från nuvarande EU-länder till kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Vilka effekter får detta?

En speciell form av internationella investeringar är s.k. direktinvesteringar, där investeraren behåller kontrollen över sitt kapital. Sådana investeringar görs inom ramen för multinationella företag, MNE. Min analys fokuseras på just multinationella företag. Det finns två typer av multinationella företag, horisontella och vertikala. Med horisontella multinationella företag avses att företag har anläggningar i flera olika länder, men att dessa producerar ungefär samma typ av varor eller tjänster. I vertikala multinationella företag utförs i stället olika delar av produktionsprocessen i olika länder, vanligen genom att processer som kräver olika faktorintensiteter utförs i de länder som har bäst lämpade faktortillgångar. Den senare typen underlättas därför av skillnader i relativa faktortillgångar mellan hemlandet (där företagets huvudkontor ligger) och värdlandet (dit en produktionsanläggning är utlokaliserad).

Välfärdseffekterna av multinationella investeringar är helt klart positiva för värdlandet. Kapitalrörligheten innebär att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt. Minst lika viktigt är de s.k. ”spillovers” som innebär att också andra företag i värdlandet kan förbättra sin teknologi. Empiriska studier har visat på att lokala förhållanden i värdlandet är viktiga för att tillgodogöra sig dessa möjligheter. De underlättas av god tillgång på humankapital och stor grad av konkurrens på produktmarknaderna. På kort sikt tycks det vidare som om sysselsättningen i värdlandet kan öka. Potentiellt kan således de central- och östeuropeiska kandidatländerna ha mycket att vinna på inflöde av direktinvesteringar, i synnerhet som tillgången på humankapital är god i dessa länder.

Också värdlandet bör få välfärdsvinster av direktinvesteringarna. Dessa blir dock sannolikt mycket mer begränsade och kommer framförallt att uppstå genom att tillgängliga resurser används på ett effektivare sätt.

Det har ställts stora förhoppningar till att direktinvesteringar från nuvarande EU-länder kan bidra till ekonomisk utveckling i kandidatländerna. Samtidigt har risken för utflyttning av speciellt arbetsintensiva moment i produktionsprocessen till kandidatländerna setts som ett hot i flera EU-länder.

Hitills har emellertid inte inflödet av direktinvesteringar till kandidatländerna blivit så stort som många förväntat. Mellan 1989 och början på 1996 hade sammanlagt endast 43 miljarder US Dollar kommit de central- och östeuropeiska länderna tillgodo i form av direktinvesteringar. Både i absoluta tal och per capita har investeringarna varit störst i Ungern, följt av Polen och Tjeckien. Om vi i stället mäter per capita ligger Slovenien i täten, följt av Ungern och Tjeckien. EU har helt dominerat som hemland för direktinvesteringarna. Mellan 1992 och 1994 gick 13 procent av EU:s utåtriktade investeringar till kandidatländerna. Motsvarande siffra för USA och Japan var 2 respektive 1 procent.

Mönstret i de svenska direktinvesteringarna till kandidatländerna påminner om det för EU som helhet. De största värdländerna är Tjeckien, Polen och Ungern. De baltiska länderna är dock viktigare som mottagarländer för de svenska direktinvesteringarna. Räknat per capita är Estland t.o.m. den största mottagaren av svenska direktinvesteringar. Branschstrukturen på direktinvesteringarna är också intressant. Det kan förväntas att spillover-effekterna är större i högteknologiska än i mer traditionella sektorer. De multinationella investeringar som svenska företag gjort i de baltiska länder har framförallt skett i arbetsintensiva branscher, t.ex. i tekoindustrin. I Ungern och Polen är bilden något annorlunda. Här har investeringar också gjorts i pappersindustrin, i Polen dessutom i transportmedel och elektronik.

Finns det en risk för att svenska arbetstillfällen flyttar till de baltiska länderna? Först ska det påpekas att det på lång sikt inte finns något samband mellan arbetslöshet och förekomsten av multinationella företag. Den långsiktiga arbetslösheten bestäms i stället av arbetsmarknadens funktionssätt. På kort sikt

kan emellertid arbetstillfällena, åtminstone i enskilda företag, påverkas av utländska investeringar. Tidigare erfarenheter tyder dock inte på att utåtriktade investeringar har minskat arbetstillfällena i Sverige, tvärtom tycks de snarare ha ökat.

I fallet med den ökade förekomsten av multinationella direktinvesteringar till Central- och Östeuropa har inte någon egentlig forskning genomförts. Vissa ganska intressanta data har emellertid presenterats. De visar att endast drygt 8 procent av den totala produktionen exporteras tillbaks till Sverige, och att bara 28 procent överhuvudtaget exporteras. Detta antyder att investeringarna är av horisontell karaktär och framförallt inriktar sig på försäljning på värdländernas hemmamarknader. Då det är vertikala investeringar med stor exportandel, som är förknippade med fragmentisering av produktionsprocessen och utflyttning av arbetsintensiva moment, finns således hittills inga belägg för att svenska jobb är i fara ens på kort sikt.

Redan Europaavtalen innebar betydande liberalisering av kapitalflöden. De utländska företagen gavs inte bara s.k. mest-gynnad status utan ska enligt avtalen t.o.m. behandlas som nationella företag. Det är dock troligt att EU-medlemskap kan leda till ganska betydande ökning av flödet av direktinvesteringar till kandidatländerna. Medlemskapet hjälper till att skapa den trovärdighet för den ekonomiska politiken som tidigare saknats. Därigenom kan också långsiktiga investeringar i sektorer med större spillover-effekter bli lönsamma.

Lokaliserings- och välfärdseffekter

Det förefaller troligt att det på kort sikt huvudsakligen är branscher som i stor utsträckning använder lågutbildad arbetskraft, och i viss mån kapitalintensiva branscher, som kommer att lokalisera sin produktion till kandidatländerna. På lite längre sikt kan däremot kunskapsintensiva branscher antas expandera. Detta skulle underlättas av utländska direktinvesteringar, som genom att bidra till tekniskt kunnande och bättre företagsledning kan komma att omvandla högutbildad arbetskraft till att också bli kommersiellt gångbart humankapital.

Modern lokaliseringsteori lyfter också fram stordriftsfördelar och marknadsstorlek som viktiga faktorer. Den visar t.ex. på hur branscher där stordriftsfördelar är viktiga drar sig till länder med stora hemmamarknader eller till länder som åtminstone ligger nära de större marknaderna. Å ena sidan är hemmamarknaderna små för CÖEL:s. Detta skulle tala för att branscher med betydande stordriftsfördelar knappast skulle lokaliseras till de öst- och centraleuropeiska länderna. På lite längre sikt finns det dock skäl att ifrågasätta denna slutsats. Å andra sidan ligger nämligen dessa länder i många fall så nära de stora

västeuropeiska marknaderna att de, när infrastrukturen byggts ut tillräckligt, också kan bli attraktiva vid lokalisering av branscher som kännetecknas av stor-driftsfördelar.

Den kanske viktigaste aspekten av en utvidgning är välfärdseffekterna. Med andra ord, kommer levnadsstandarden att öka? Hur blir det i Sverige, i EU och hur blir det i kandidatländerna? En sådan utvärdering försvåras av problemen med att särskilja välfärdseffekterna av ett fullvärdigt EU-medlemskap från effekterna av Europaavtalen.

EU-kommissionen hävdar att utvidgningen kommer att innebära betydande vinster inte bara för kandidatländerna utan även för nuvarande EU-länder. Nuvarande EU sägs få inte bara högre tillväxt utan också högre sysselsättning. Den bedömning som görs här avviker i flera avseenden från kommissionens. I synnerhet gäller det frågan om ökad sysselsättning. Jag förväntar mig inga stora effekter på sysselsättningen. Ökad handel har t.ex. inga direkta effekter på sysselsättningen. Inte ens om utvidgningen skulle ha positiva tillväxteffekter i Väst (vilket jag inte tror), kan vi förvänta oss ökad sysselsättning. Den enda effekt på sysselsättningen som kan förväntas är den som kommer genom att graden av konkurrens på produktmarknaderna leder till minskad monopolmakt för fackföreningarna och att lönerna därigenom hålls nere.

Detta antyder att effekterna visserligen kan förväntas bli positiva både i Öst och i Väst. Men, i Väst tycks det som effekterna blir ganska små. De kan dock komma att bli mycket betydande för kandidatländerna. Huvudorsaken till detta är att medan kandidatländerna, p.g.a. att de fortfarande är så små ekonomiskt (t.ex. i termer av total BNP), ännu inte är speciellt viktiga handels- eller investeringspartner för nuvarande EU-länder, så gäller inte det omvända. Nuvarande EU är mycket viktigt för kandidatländerna.

Endast ett fåtal kvantitativt inriktade studier av utvidgningen har presenterats. Dessa har bekräftat slutsatsen om små vinster för nuvarande EU och betydligt större vinster för kandidatländerna. En studie av Brown, Deardorff, Djankov och Stern (1997) undersöker effekterna av ett frihandelsområde i Europa. De finner att CÖEL:s kan få en engångsökning av BNP på upp till 5–7 procent av en sådan åtgärd, medan vinsterna i nuvarande EU begränsar sig till någon tiondels procent.

I en studie av Baldwin, Francois och Portes (1997) undersöks de ytterligare effekter som uppstår genom själva medlemskapet. Enligt försiktiga beräkningar uppstår vinsterna framförallt som en konsekvens av handelsliberaliseringen, i CÖEL:s dels genom liberaliseringen av handeln gentemot EU, men också genom lägre handelshinder mot resten av världen. I mindre försiktiga beräkningar antas också att riskpremien på investeringar faller med 15 procent i CÖEL:s. Därigenom blir effekterna på real BNP också betydligt större i denna grupp av länder, och kan uppnå till omkring 19 procent av BNP.

Detta ska ställas mot kostnaderna för ökad strukturuomvandling. Dessa bör bli relativt begränsade i nuvarande EU-länder, men är ändå inte helt oviktiga.

På kort sikt är problemet framför allt att ökad export av arbetsintensiva varor slår ut jobb i motsvarande branscher i Väst. Eftersom Sverige har en något mindre andel av sådana branscher än vissa andra EU-länder, kan problemen med strukturomvandling och förändrad inkomstfördelning väntas bli något mindre här. Skillnaderna i branschstruktur jämfört med andra mer utvecklade EU-länder är emellertid ganska marginella. De länder i Europa som kan få uppleva störst problem i detta avseende är de sydeuropeiska.

Vissa svenska regioner kan emellertid drabbas hårdare än det svenska genomsnittet. Beräkningar visar att flera län i Götaland är starkt specialiserade i produktionen av arbetsintensiva varor och att några län i Norrland är starkt specialiserade på kapitalintensiv produktion. Dessa län kan komma att drabbas av utslagning av arbeten till följd av utvidgningen. Omfattningen av detta ska emellertid inte överdrivas.

Å ena sidan är det möjligt att de samhällsekonomiska kostnaderna förknippade med strukturomvandling kan komma att bli betydligt mer omfattande i några av kandidatländerna. På kort och medellång sikt förväntas arbetskraft och andra produktionsfaktorer att i större utsträckning användas i arbetsintensiva branscher. Detta sker på bekostnad av framförallt kunskapsintensiva branscher. Å andra sidan är strukturomvandlingen p.g.a. hela transformationsprocessen redan så pass omfattande i kandidatländerna att utvidgningen i relation till transformationsprocessen ändå kan förväntas ha mindre effekter. Så sett ur ett vidare perspektiv behöver kanske inte den ökade integrationen mellan Öst och Väst ge speciellt stora problem med strukturomvandlingen.

Tillväxt

När det gäller analys av ekonomiska effekter är det viktigt att skilja på engångs- (eller nivå-) effekter på BNP och effekter på den långsiktiga tillväxten. EU-kommissionen hävdar t.ex. i sin *Agenda 2000* att utvidgningen kommer att påverka tillväxten positivt både i nuvarande EU-länder och i kandidatländerna. Är detta en rimlig bedömning?

Potentiellt kan utvidgningen påverka tillväxten framförallt genom den internationella handeln eller genom faktorrörlighet. Speciellt handel och tillväxt har varit föremål för ett större antal teoretiska och empiriska studier. Teoretiskt finns det flera skäl till att handeln skulle påverka den långsiktiga tillväxten positivt. Sålunda kan det t.ex. förväntas att överföringen av ny kunskap och ny teknologi kommer att gå fortare när handelsrelationerna är tätare.

Ett antal studier av det faktiska sambandet mellan handel och tillväxt har genomförts. En majoritet av dessa studier har funnit ett positivt samband mellan en liberal handelspolitik och ekonomisk tillväxt. Dessa resultat dras med en

rad statistiska problem, men antyder ändå att handeln verkligen kan vara tillväxtfrämjande. Även den regionala integrationen i Europa tycks ha bidragit till att öka den ekonomiska tillväxten. Dess effekt är inte bara statistiskt fastställd, utan även ekonomiskt betydelsefull.

Sambandet mellan faktorrörlighet och tillväxt är inte lika väl utforskat. Det hävdas ofta i den mer populära debatten att internationella direktinvesteringar kan leda till högre tillväxt. Endast ett litet antal studier har undersökt denna fråga. Baserat på dessa tycks det som om direktinvesteringar kan påverka tillväxten i världlandet positivt. För att rätt kunna dra nytta av direktinvesteringarna krävs emellertid att världlandet är öppet mot omvärlden, har god tillgång på humankapital och väl fungerande institutioner.

Tidigare erfarenheter kan inte omedelbart överföras till de central- och östeuropeiska länderna och till EU:s utvidgning. Dels har den europeiska integrationen tidigare skett mellan högt utvecklade länder, medan inkomstnivåerna är betydligt lägre inom CÖEL:s. Dels måste man ta hänsyn till att omvandlingsprocessen ännu inte är fullt genomförd i kandidatländerna.

Integration med mer utvecklade länder innebär en potential för betydande kunskapsöverföring från de västeuropeiska länderna till CÖEL:s. Denna aspekt talar för att tillväxten blir hög i ett mindre utvecklat land som öppnar sig mot mer utvecklade länder. En reservation är dock att det förändrade internationella specialiseringsmönstret kan komma att innebära minskad produktion av högteknologiska varor. Om inlärningseffekterna är störst för denna typ av varor kan tillväxten därmed minska. Denna risk gäller CÖEL:s, som i ökande grad kan förväntas specialisera sig på produktion av arbetsintensiva varor där ny kunskap inte är så viktig. Empiriska belägg från andra utvecklingsländer antyder emellertid ganska klart att tillväxten i den totala faktorproduktiviteten blir högre vid närmare integration med mer utvecklade länder.

För de nuvarande EU-länderna är det knappast troligt att ökad handel med Östeuropa kommer att spela någon större roll för den ekonomiska tillväxten. Handeln kommer på medellång sikt knappast bli tillräckligt omfattande för att ge tillväxteffekter. Inte heller andra aspekter av utvidgningen kan förväntas få några större effekter på tillväxten i nuvarande EU-länder. Däremot kan man inte bortse från att ju mer de central- och östeuropeiska länderna växer och därmed blir viktigare som integrationspartner, desto större kan också tillväxteffekterna i Väst bli, men knappast i den storleksordningen kommissionen nämner.

Situationen är annorlunda för de östeuropeiska kandidatländerna. För dem är handeln med de nuvarande EU-länderna av stor betydelse. Med engångsvinster av handeln följer ökade investeringar. Investeringarna ger upphov till medelfristiga effekter på tillväxten. Det är emellertid högst troligt att också den långsiktiga tillväxttakten kommer att påverkas positivt på ett avgörande sätt. Inte minst bör internationell handel och internationella investeringar kunna bidra till en snabbare teknologisk utveckling i kandidatländerna. Den bild av

ökad långsiktig tillväxt som kommissionen pekar på är därför betydligt mer trovärdig när det gäller CÖEL:s.

Budget, jordbruk och EMU

I EU:s budget dominerar utgifterna för regional- och jordbrukspolitiken. Båda dessa har varit under debatt och är sannoligen inte problemfria ens utan en utvidgning. Problemen förstärks emellertid av en kommande utvidgning. Orsaken är att kandidatländerna är fattiga och att jordbruket är viktigt i dessa länder. De är så fattiga att EU:s BNP per capita kommer att falla med 25 procent om alla verkligen skulle bli medlemmar. Den andel av befolkningen som sysslar med jordbruk motsvarar i kandidatländerna 22 procent. Motsvarande andel i nuvarande EU-länder är fem procent.

Tidigare bedömningar hävdade därför att utvidgningen skulle tvinga fram stora förändringar av regional- och jordbrukspolitiken för att kunna ta upp CÖEL:s som medlemmar. Nyare bedömningar är något annorlunda. Data som presenterats tyder på att utvidgningens budgetkostnader är överkomliga. Jag delar till stora delar denna bedömning.

Det finns flera skäl till att bedömningarna av budgetkostnaderna förändrats. Ett första är att både EU:s jordbruks- och regionalpolitik är under förändring. Genom den s.k. MacSherry-reformen närmade sig priserna på jordbruksprodukter världsmarknadspriserna och ytterligare förändringar i denna riktning planeras av kommissionen i *Agenda 2000*. När vi nu vet mer om vad dessa reformer innebär blir det lättare att beräkna budgetkostnaderna av utvidgningen. Också regionalpolitiken kommer att förändras. Framförallt görs besparingar i budgeten genom att regioner som tidigare hade inkomster under 75 procent av EU:s genomsnitt kommer över denna nivå när genomsnittsinkomsterna i EU faller genom utvidgningen. Andra förändringar i regionalpolitiken planeras också.

Ett andra skäl till den förändrade bedömningen av kostnaderna för utvidgningen är att kommissionen planerar att göra vissa undantag för de nya medlemsländerna. Det anges t.ex. i *Agenda 2000* att utgifterna för regionalpolitik i kandidatländerna ska öka gradvis. Framförallt ska dock kostnaderna begränsas genom att de totala utgifterna för regionalpolitiken aldrig får överstiga 4 procent av BNP i ett land. Eftersom utgifterna i många kandidatländer annars med god marginal skulle överstiga detta tak innebär regeln betydande besparingar. På det jordbrukspolitiska området kommer inte bönderna i Öst få del av det direkta inkomststödet.

Det tredje skälet till den förändrade bedömningen gäller prognoserna över kandidatländernas kommande jordbruksproduktion. Denna föll dramatiskt de

första åren efter 1989. Prognoser från början på 1990-talet antog att jordbruksproduktionen skulle återgå till tidigare nivåer efter en period. Detta verkar nu vara en orealistisk bedömning.

I EU-kommissionens *Agenda 2000* beräknas att kostnaderna för EU:s utvidgning inte är större än att de med de förändrade villkor för budgeten som beskrevs ovan kommer att rymmas inom budgetramarna på 1,27 procent av unionens totala BNP. Jag anser därför att det inte är nödvändigt att mer drastiskt reformera jordbruks- eller regionalpolitiken för att kunna genomföra utvidgningen. Däremot skulle processen underlättas av en reformering av i synnerhet jordbrukspolitiken. *Budgeteffekter* måste emellertid särskiljas från *effektivitetseffekter*. Den gemensamma jordbrukspolitiken är otvetydigt förknippad med låg effektivitet. En reformering av jordbrukspolitiken skulle därmed vara klart positiv från en effektivitetssynpunkt.

Ett annat intressant område gäller kandidatländerna och den Europeiska Monetära Unionen (EMU). EMU-frågan är i sig mycket komplex. Det är därför knappast förvånande att frågan om EMU och utvidgningen också är komplicerad och omfattar ett antal olika aspekter.

En valutaunion ger upphov till positiva effektivitetseffekter. I synnerhet uppstår välfärdsvinster genom att transaktionskostnaderna för internationellt utbyte minskar. Dessa mikroekonomiska vinster är entydiga. Men, empiriska studier tyder på att vinsterna för nuvarande EU-länder är ganska begränsade och endast uppgår till några promille av deras BNP. När osäkerheten i växelkursernas utveckling minskar eller försvinner kan handel och investeringar över gränserna till och med minska. Det har varit svårt att empiriskt visa på några mer betydande effekter av denna osäkerhet. Anledningen är kanske framförallt att företag genom s.k. terminssäkring kan försäkra sig mot växelkursförändringar. Vidare kan effektivitetsvinster uppstå om inflationen faller och om realräntan går ner då riskpremien för osäkerheten i inflation minskar. Slutligen kan vinster uppstå om konkurrensen på den inre marknaden ökar.

Det verkar således som om effektivitetsvinsterna generellt blir ganska små. Det är emellertid inte otroligt att effektivitetsvinsterna blir större i kandidatländerna. Orsaken är att transaktionskostnaderna kan förväntas vara högre i kandidatländerna eftersom det finansiella systemet där är relativt outvecklat. Detta kan kanske också öka kostnaderna för terminssäkring. Slutligen verkar det troligt att riskpremiens påverkan på räntenivån är mer betydande i kandidatländerna. Orsaken är den osäkerhet runt makropolitiken som annars finns i kandidatländerna.

Bedömningen här är emellertid också att de potentiella *riskerna* med EMU är betydligt större för kandidatländerna. Att inkludera dem i EMU skulle också kunna öka riskerna med valutaunionen för nuvarande EU-länder. Kandidatländernas industristruktur är olik den i de centrala medlemsländerna. Vi vet inte heller vilka förändringar i kandidatländernas industristruktur som kommer att ske de närmaste åren. Dessa kan bli ganska dramatiska. Min bedöm-

ning är att det knappast går att förlita sig enbart på löneflexibilitet och mobilitet för att klara anpassningar till asymmetriska chocker och till situationer med förändrad industristruktur.

Det vore därför alltför riskfyllt att inom överskådlig tid inkludera kandidatländerna i EMU. Riskerna gäller inte enbart utvecklingen i dessa länder. Även för nuvarande medlemsländer skulle EMU-projektet kunna bli mer riskfyllt.

Ekonomisk politik i kandidatländerna

Vilket är det ekonomiska läget i kandidatländerna och hur kan den ekonomiska politiken i dessa länder komma att utvecklas med och utan EU-medlemskap? Utgångspunkt kan tas i de s.k. utvärderingar (avier) som kommissionen lade fram under juli 1997. Kommissionens utvärdering byggde på de s.k. *Köpenhamnskriterierna* som villkor för medlemskap. Kriterierna är uppdelade i politiska och ekonomiska villkor. De ekonomiska villkoren kan i sin tur delas in i ett antal mer specifika kriterier. Dessa är av tre slag. Det första är att kandidatländerna ska vara marknadsekonomier. Det andra bygger på en förmåga att kunna konkurrera på den inre marknaden. För det tredje krävs att länderna kan anpassa sig till den inre marknadens regelverk.

Den tredje typen av kriterier är rimliga. Detsamma kan inte sägas om kriteriet som framhåller förmågan att kunna konkurrera på den inre marknaden. Detta kriterium förefaller bygga på en missuppfattning av relativt enkel nationalekonomisk teori. Enligt teorin om komparativa fördelar har alla länder någon konkurrensfördel om frihandel råder och växelkursen är den rätta, och detta alldeles oberoende av produktivetsnivån. Kommissionen har fel när den hävdar t.ex. att Lettland inte kan klara konkurrensen på den inre marknaden eftersom exporten huvudsakligen består av varor med lågt förädlingsvärde, arbetsintensiva varor. Rumänien sägs få problem orsakade av brist på utbildad arbetskraft och resurser för forskning och utveckling, FoU.

Den som i stället rätt förstår utrikeshandelns mekanismer inser att Lettland och Rumänien kommer att importera kunskapsintensiva varor och i sin export bli koncentrerad på varor som i hög grad använder lågutbildad arbetskraft. Dessa eller andra kandidatländer kommer därmed att kunna konkurrera på den inre marknaden. Dålig tillgång på humankapital eller brist på resurser för FoU kommer dock att resultera i lägre produktivitet och reallöner. Bristande tillgång på t.ex. humankapital är således ett problem, men resulterar inte i oförmåga att konkurrera på den inre marknaden.

Utvärderingen av hur långt länderna har hunnit på vägen mot marknadsekonomi verkar emellertid ganska rimlig. I aviernas bedöms fem länder redan vara väl fungerande marknadsekonomier. Dessa är Estland, Polen, Slovenien,

Tjeckien och Ungern. Steget efter bedöms Slovakien vara. Även Lettland, Litauen och Rumänien får en relativt positiv utvärdering, medan Bulgarien anses ha en lång väg kvar till att bli en marknadsekonomi.

Vad gäller det tredje kriteriet, att kunna anpassa sig till EU:s ekonomiska regelverk är bilden mer splittrad. Inget land bedöms just nu ha den administrativa kapacitet som krävs för att anpassa sig till hela regelverket. Några länder anses emellertid ha kommit en bra bit på vägen mot en anpassning.

Mot bakgrund av dessa kriterier föreslog alltså kommissionen att förhandlingar inleds med Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Eftersom det andra kriteriet om förmåga att konkurrera på den inre marknaden förefaller bygga på en missuppfattning är det inte möjligt att göra en bedömning av kommissionens slutsatser.

Viktigt är också de ekonomiska reformernas politiska ekonomi. De östeuropeiska kandidatländerna har genomgått högst dramatiska förändringar i sin ekonomiska politik sedan 1989. Från att ha varit mycket starkt reglerade under tiden som planekonomier, är de nu relativt öppna ekonomier som kommit en bra bit på väg mot att bli marknadsekonomier. Den ekonomiska politiken i kandidatländerna förändras dock hela tiden. I vissa fall har vi t.ex. även sett tendenser till ökad protektionism.

Resultatet av medlemskapsförhandlingarna kommer säkerligen att medföra förändringar av den ekonomiska politiken. Vid ett medlemskap binds vissa delar av den fast: så blir t.ex. den yttre handelspolitiken och konkurrenspolitiken gemensam med de andra EU-länderna. Försenade eller uteblivna medlemskap innebär emellertid knappast ett status quo. Tvärtom, en intressant fråga är om reformtakten i kandidatländerna blir högre vid ett medlemskap jämfört med ett fortsatt utanförstående.

De östeuropeiska kandidatländerna har inte bara kraftigt förändrat sin ekonomiska politik. Också hela den politiska processen har genomgått mycket stora förändringar. Kommunistiska enpartisystem har ersatts av demokratiska regimer, processer som generellt varit dramatiska. Kan denna utveckling bibehållas och är den betingad av ekonomiska faktorer? Detta är ytterligare en viktig fråga.

Det är inte uppenbart att den fortsatta reformtakten blir högst i de länder som är föreslagna att inleda medlemskapsförhandlingar med EU. Inte heller är det självklart att reformtakten ökar vid medlemskap. Det finns åtminstone två anledningar till detta. Den första är att länder som ligger längre från medlemskap kan ha större incitament att övertyga EU om sin reformvilja. Dessa länder kan också tvingas föra en reforminriktad politik för att övertyga utländska investerare om att det är riskfritt att investera där. Länder som känner att de nästan med automatik kommer bli EU-medlemmar kan däremot ha mindre incitament för fortsatta reformer.

Det är emellertid inte nödvändigt att länder längre från medlemskap svarar genom att reformera sina ekonomier. Både politiker och väljare kan i stället

komma att bli mer fientligt inställda till EU. En tänkbar reaktion är att fortsatta reformer upplevs som meningslösa om de ändå inte kommer att leda till medlemskap.

EU:s inställning till kandidatländerna blir därför avgörande. Det är viktigt att både länder som snart kan förväntas bli medlemmar och länderna som får vänta längre har incitament för fortsatta reformer. För den första gruppen gäller att medlemskapet villkoras vad gäller fortsatta reformer, medan den andra gruppen bringas till insikt om att snabba reformer kraftigt kan öka chansen att komma i förhandling för medlemskap.

Ett större och bättre Europa?

Utvidgningen av EU innebär att Europa och EU kommer att förändras. På kort sikt blir dock förändringarna i nuvarande EU-länder relativt måttliga. Handeln med de central- och östeuropeiska länderna kommer visserligen att öka, men det sker från en mycket låg nivå. En del arbetskraftsinvandring från kandidatländerna kan också förväntas, men den blir antagligen inte så stor.

Ett fullvärdigt EU-medlemskap för kandidatländerna resulterar troligen också i en effektivare resursanvändning i de nuvarande EU-länderna, men denna påverkan blir inte heller så stor. Om hänsyn också tas till nettoutbetalningarna via EU:s budget till kandidatländerna är det inte säkert att det sammantaget blir några välfärdsvinster.

De samhällsekonomiska kostnaderna för ökad strukturomvandling verkar å andra sidan för majoriteten av regioner och länder i EU inte bli alltför omfattande, även om vissa problem för regioner och länder som är starkt specialiserade på arbetsintensiv produktion kan uppstå. Påfrestningarna på EU:s budget blir t.ex. inte heller så stora som tidigare ofta förutspåts. Det verkar möjligt att inkorporera kandidatländerna i den gemensamma regional- och jordbrukspolitik. En utvidgning skulle emellertid underlättas av en reformering av framförallt jordbrukspolitik. En sådan förändring skulle också få positiva välfärdseffekter.

Ingenting tyder på att utvecklingen i Sverige kommer att bli speciellt annorlunda än den i flertalet andra EU-länder. Välfärdsvinsterna bör bli ganska marginella. De svenska nettobetalingarna till andra EU-länder är redan omfattande. Det är emellertid inte säkert att de kommer att öka ytterligare genom utvidgningen. I stället kan de svenska överföringarna komma nya länder tillgodo. För Sverige som helhet bör inte heller strukturomvandlingen bli alltför påfrestande, även om vissa län, t.ex. i Götaland, kan komma att drabbas lite hårdare än andra.

För de central- och östeuropeiska kandidatländerna bör förändringarna bli

betydligt mer dramatiska. Handeln med EU är redan nu oerhört viktig och dess betydelse kommer att bli än större, bl.a. genom den ökade handeln och direktinvesteringarna från EU-länderna. De sammantagna välfärdsvinsterna kommer med stor sannolikhet att bli relativt omfattande. Det är emellertid inte helt enkelt att särskilja effekterna av ett fullvärdigt EU-medlemskap från den liberalisering som redan skett genom de s.k. Europaavtalen. Att de sammantagna vinsterna från ökad integration mellan kandidatländerna och nuvarande EU blir stora är klart, liksom att medlemskap leder till vinster utöver de som enbart Europaavtalen ger. Att försöka kvantifiera dessa ytterligare vinster är dock svårt. Den långsiktiga tillväxten kan också förväntas öka genom ett medlemskap.

De jämförelsevis små effekter som kan förväntas på nuvarande EU-länder betyder knappast att frågan om utvidgning är ointressant för dessa länder. Det kan först finnas ett mer altruistiskt intresse hos Sverige och EU att bidra till den ekonomiska utvecklingen i Central- och Östeuropa. Det finns inga avgörande skäl till att utvecklingen i dessa länder ska ha lägre prioritet än utvecklingen i tredje världen, där Sverige och andra EU-länder satsar stora ekonomiska resurser. Ett annat skäl för EU-länderna att intressera sig för CÖEL:s är att allt som kan påverka den ekonomiska utvecklingen där i positiv riktning kan förväntas öka *stabiliteten och säkerheten* i övriga Europa. I ett läge där ekonomin inte utvecklas positivt i Central- och Östeuropa kan inte minst Sverige drabbas av flyktingströmmar och säkerhetspolitisk instabilitet. En sådan situation skulle också kunna få betydande indirekta samhällsekonomiska kostnader.

Källor och litteratur

Det är än så länge relativt ont om lättillgänglig litteratur på området. På svenska finns SoU 1997:156, *Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska konsekvenser*. Analysen i denna artikel bygger mycket på denna utredning som presenterades i december 1997. För detaljer i analysen och för utförligare litteraturhänvisningar hänvisas därför till denna publikation.

Inte heller på engelska finns det gott om mer populära framställningar. En bra men tidig och därför numera tyvärr ganska inaktuell framställning är Baldwin, R.E., *Towards an Integrated Europe* (London: CEPR, 1994). En relativt enkel uppsats som blivit mycket citerad är: Baldwin, R.E., Francois, J.F. och Portes, R., "EU Enlargement: Small Costs for the West, Big Gains for the East", *Economic Policy*, April 1997. En annan viktig uppsats om välfärdseffekter är Brown, D., A. Deardorff, S. Djankov och R. Stern, "An Economic Assessment of the Integration of Czechoslovakia, Hungary, and Poland into the European Union", i Black, S.W. (red), *Europe's Economy Looks East*:

Implications for Germany and the European Union, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

I juli 1997 presenterade EU-kommissionen sin mycket omfattande rapport om utvidgningen och hur EU ska förändras för att klara denna. De viktigaste aspekterna finns i *Agenda 2000: 1. For a Stronger and Wider Union* och *Agenda 2000: 2. The Challenge of Enlargement* (Bryssel: EU, 1997). En bra genomgång av den regionala integrationen i Central- och Östeuropa och av integration mellan länderna där och EU finns i Drabek, Z., "Regional and Sub-Regional Integration in Central and Eastern Europe: An Overview", i Teunissen, J.J. (red), *Regionalism and the Global Economy* (The Hague: Fondad, 1997). En provokativ och intressant debattbok är Eatwell, J., Ellman, M., Karlsson, M., Nuti, D.M. och Shapiro, J., *Not Just Another Accession: The Political Economy of EU Enlargement to the East*, (London: European Forum, 1997). Denna bok brister emellertid något i sin ekonomiska analys.

Hur motsättningar skapar gemenskap

av Liesbet Hooghe & Gary Marks

Det senaste decenniet har medfört en utveckling mot politisk gemenskap såväl som en fördjupning av den gemensamma ekonomiska marknaden i Europa. Först och främst har *Enhetsakten* och *Maastrichtfördraget* bidragit till att en rad handelshinder minskat eller helt försvunnit. Inte lika uppenbart, men ändå, har dessa överenskommelser legat till grund för en enhetlig men samtidigt mångskiftande europeisk politisk gemenskap – ett styre som verkar på flera nivåer med olika överstatliga, nationella, regionala och lokala institutioner.

Västeuropas ekonomiska utveckling de senaste tjugo åren har inneburit att marknaderna för varor och kapital internationaliserats, att den traditionella industrin minskat i omfattning och dess relationer decentraliserats, att trycket blivit allt större på en flexibel och specialiserad produktion, att den internationella konkurrenskraften minskat och att arbetslösheten stannat på en hög nivå. Vår utgångspunkt är att detta har ändrat förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet och påverkat den ekonomiska politiken till såväl innehåll som form.

Den keynesianska ekonomiska politiken blev till slut inte bara ett makroekonomiskt misslyckande, utan gav också prov på bristerna i den nationella politiken. Korporatismens klasskompromisser och samförstånd i inkomstpolitiska frågor, som var en del av keynesianismen i många länder, rörde olika nationella intressen. Politikens misslyckande ledde till en diskussion om nationalstatens förmåga till problemlösning. Den kom att ifrågasättas som det ekonomiska välståndets grundläggande förutsättning. Enhetsakten flyttade beslutsfattandet från den nationella politiska nivån i två avseenden, dels till den ekonomiska marknaden, dels till en europeisk politisk nivå. Detta utgjorde början – men inte slutet – för 80- och 90-talets europeiska integration.

Den fördjupade gemensamma marknaden lämnade öppet för hur den politiskt skulle styras. Detta var – och är – föremålet för en intensiv och politiserad kamp mellan ledarna för olika nationella regeringar, ledamöter av Europakommisionen och dess byråkrater, Europadomstolens domare, parlamentariker och partiledare i nationella parlament och Europaparlamentet, samt en rad rörelser och intressegrupper.

Omstöpningsen av det politiska beslutsfattandet i EU har gått hand i hand med ett breddat politiskt deltagande. Det som intresserar oss mest är att det hela utvecklats till en medveten politisk kamp mellan grupper av politiska

aktörer med helt olika uppfattningar om hur den politiska ordningen i Europa ska se ut. På spel står inte bara olika sakfrågor och enskilda institutioners utformning, utan frågan om den politiska byggnadens hela grundstruktur. Vilka konstitutionella principer vägleder fördelningen av beslutskompetens i den europeiska gemenskapen? Hur ska bindande beslut fattas? Vilken roll ska direkt demokrati ha i denna process? Hur ska förhållandet mellan marknad och stat se ut?

Vi hävdar att dessa frågor har skapat en konfliktordning som inte kan reduceras till olika uppfattningar om hur ekonomiska för- och nackdelar ska fördelas mellan olika nationalstater. Den europeiska integrationen är, menar vi, ofrånkomligen en politisk såväl som en ekonomisk process.

Utvecklingen av en europeisk politisk gemenskap går hand i hand med en grundläggande förändring i beslutsfattandet. För det första har besluten politiserats. Grunden för detta står att finna i 60-talets mitt och slutet för en teknokratisk era. Idag, liksom då – en period dominerad av Charles de Gaulle – råder politisk strid om integrationens förutsättningar och mål. Allt eftersom EU vidgat sin beslutsmyndighet, har denna strid kommit att gälla de flesta politiska sakområden, däribland frågan om statens roll i ekonomin och hur finans- och penningpolitiken ska organiseras.

För det andra, och mer nyligen, har det politiska deltagandet i EU vidgats. När beslutsfattandet i EU politiserades i mitten av 60-talet, var det fortfarande en angelägenhet för eliter med några få dominerande ledare på nationell och överstatlig nivå. Detta har definitivt ändrats sedan 80-talets mitt i och med att en rad intressegrupper har mobiliserats direkt på europeisk nivå, samtidigt som nationella ledare har sökt legitimeras utvecklingen inför det egna parlamentet och hemmaopinionen.

Utvecklingen kan sammanfattas i följande punkter:

Oenighet om suveräniteten. Den ökade beslutsmakten på europeisk nivå ställer problemet med den nationella suveräniteten i allt tydligare dager. Bortsett från en del forskare, som menar att den nationella suveräniteten inte påverkats eller till och med förstärkts, så tror de flesta européer att den senaste utvecklingen hotar medlemsstaternas suveränitet. Man menar helt enkelt att många små steg med överföring av beslutskompetens till slut medför en systemförändring. Den gamla strategin, att smyga fram integrationen, har undergrävs av sin egen framgång. Förslag rörande den fortsatta utvecklingen granskas nu med avseende på dess konsekvenser för såväl det politiska systemet som olika sakfrågor.

Som en följd av detta har beslutsfattandet i EU blivit mindre teknokratiskt och mer konfliktfyllt. Färre beslut rör val av medel med givna mål, där man förlitar sig till rationella-vetenskapliga metoder. Fler beslut rör istället den europeiska integrationens grundläggande syften. Vi hävdar nedan att denna politisering kommit sig av den gemensamma marknaden och de institutionella reformer som följde med den.

Mobilisering av intressegrupper. Allt eftersom integrationen fördjupats och allt mer står på spel, har allt fler dragits in i EU. En rad intressegrupper är numera verksamma i Bryssel utan motsvarighet i andra huvudstäder, däribland företag, sektorsorgan, transnationella organisationer, allmänintressen och politiska representanter från regional och lokal nivå. Denna mobilisering har skapat nya kontakter mellan olika politiska aktörer och förstärkt trycket på den beslutande eliten att reglera ekonomin och försäkra olika grupper ekonomiska fördelar.

Elitens mottaglighet. Den politiska eliten har blivit mer mottaglig för allmänheten. Avgörande har varit den politiska aktivitet som följde folkomröstningarna om Maastrichtfördraget. Numera kan inte frågor om EU:s grundläggande institutioner behandlas utan hänsyn till den allmänna opinionen. Även där folkomröstningar inte är bindande tvingas politiker att under tryck från allmänheten uppträda som om de så vore. Beslutsfattandet på Europeanivå är inte längre skilt från den nationella politiken. Europafrågor behandlas i massmedia varje dag och kopplas samman med en rad frågor som tidigare var rent inrikespolitiska. Som en följd blir Europapolitiken en central valfråga i de nationella valen.

Flera bedömare har pekat på samma sak, att utvecklingen mot en politisk gemenskap lett till att EU fått mer inrikeskaraktär. Varken viktigare institutionella reformer eller vardagligt beslutsfattande i olika sakfrågor liknar vanliga utrikespolitiska relationer länder emellan. I båda fallen skapas ett tryck med inrikespolitiska återverkningar. Kort sagt liknar politiken i dagens EU mer den som återfinns i nationalstater än *mellan* dem.

Politiska konfliktlinjer

Hur har EU politiserats och vilka är konsekvenserna? Vi vill visa att politiken i EU kan förstås enligt bestämda linjer. Vi söker oss bortom de uppfattningar som i besluten bara ser en rörig soppa. Vi betraktar den europeiska politiken som en växelverkan mellan några olika grundmodeller eller "projekt" snarare än ett flöde av osammanhängande beslut. Dessa projekt pekar ut systematiska och omfattande institutionella reformer kring vilka breda koalitioner har bildats av aktörer på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

Det är särskilt två sådana projekt som har varit centrala i framväxten av en politisk gemenskap i Europa sedan 80-talet. Först har vi *nyliberalismen* (eller marknadsliberalismen, om man så vill), som vill skydda ekonomin från politisk inblandning genom att förena arbetet för den gemensamma marknaden med försök att hålla isär den politiska makten hos olika nationella regeringar. Det nyliberala projektet vänder sig mot demokratiska institutioner på Europa-

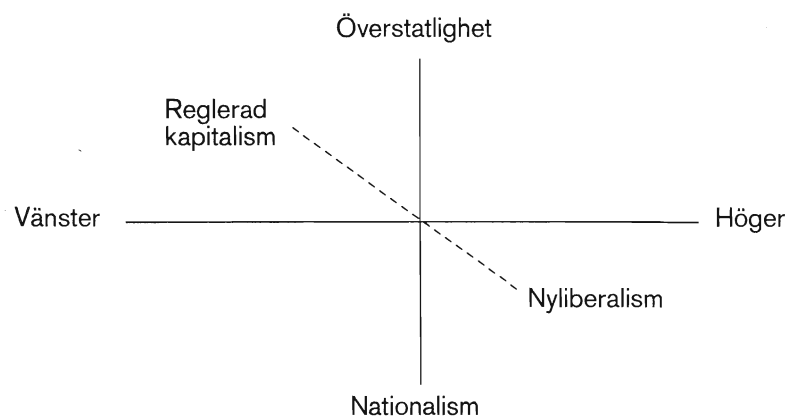
nivå med kapacitet att reglera marknaden. Istället uppmuntras länderna att konkurrera om industrilokaliseringar genom att skapa ett så företagsvänligt klimat som möjligt.

Projektet för *reglerad kapitalism* söker förbättra och stödja marknaden genom lagstiftning i syfte att tillföra Europapolitiken en social dimension. Detta projekt vill fördjupa samarbetet och öka EU:s regleringsförmåga, bland annat genom att ge Europaparlamentet större befogenheter, stödja olika rörelser och underlätta lagstiftning (t.ex. beslut genom kvalificerad majoritet i ministerrådet).

Projekten har vissa grundläggande drag gemensamt. För det första har de en förnuftsmässig syn på politiken. De innehåller en grundläggande analys av hur EU fungerar och borde organiseras. För det andra uttalar de sig i alla frågor på dagordningen. De utgör verktyg för att diskutera EU i alla dess beståndsdelar. Slutligen ligger projekten till grund för breda politiska koalitioner. De är inte bara teoretiska konstruktioner, utan bär på kapacitet till politisk handling på ett sätt som har format den politiska striden i EU sedan mitten på 80-talet.

Även om det finns andra förslag på Europas politiska utformning, anser vi att nyliberalism och reglerad kapitalism har varit de överskuggande. De utgör en vattendelare i EU. Vi menar att dessa projekt är placerade i en tvådimensionell politisk rymd. Den första dimensionen rör sig från socialdemokrati till marknadsliberalism, den andra från nationalism till överstatlighet. Detta återges i figuren.

Figur 1: Den politiska konfliktens dimensioner



Som man kan förvänta sig bär nationella aktörer med sig ideologiska övertygelser, när de stiger upp på den europeiska arenan. En grundläggande oenighet om ekonomisk jämlikhet och statens roll hämtas från den nationella politiken.

Vid sidan om *vänster-högerdimensionen* framhåller vi en utpräglad europeisk konfliktdimension: *nationalism och överstatlighet*. Denna dimension återger striden i frågan huruvida nationalstaten ska vara den främsta enheten för politiskt, ekonomiskt och kulturellt liv. Som en ytterlighet har vi de som vill bevara eller till och med stärka nationalstaten. Vid den andra ytterligheten har vi de som vill fortsätta EU:s integration och som menar att nationella identiteter kan samexistera med en överstatlig europeisk identitet.

Vi menar att attityderna i huvudsak är ordnade efter konfliktlinjen mellan vänsterorienterade förespråkare för överstatlighet och högerens nationalism. Den viktigaste klyftan finns mellan de som vill se överstatlighet tillsammans med en reglerad kapitalism och de som försvarar den nationella suveräniteten samtidigt med nyliberalismen. Detta motsvarar den streckade linjen i figuren.

Som i alla territoriellt splittrade politiska enheter skiftar konfliktmönstren från region till region. Den dominerande och i figuren markerade konfliktlinjen uttömmar inte alla politiska aktörer. Som exempel finns det vänsternationalister i det danska socialdemokratiska partiet och de som hävdar överstatlighet från höger bland tyska kristdemokrater och konservativa briter.

Detta sätt att återge den politiska konflikten i EU kommer att förkastas av dem som ser den europeiska integrationen som ett spel mellan nationella regeringar, vilka hävdar snäva nationella intressen i ett må vara internationellt forum. Vårt synsätt grundar sig, för det första, på att en rad inomnationella och överstatliga aktörer deltar i EU:s politiska liv vid sidan om de nationella regeringarna. För det andra är den territoriella intresseförmedlingen i EU bara en av flera.

Territoriell identitet (och särskilt nationell sådan) är viktig men inte det enda som påverkar hur man ser på EU:s institutioner och dess politik. För att förstå oenigheten i EU är det inte tillräckligt att analysera skillnader mellan briter och tyskar, låt säga, eller territoriellt bestämda grupper inom dessa länder. Politiska koalitioner skapas också bland grupper som delar vissa åsikter (t.ex. gällande miljön eller kvinnans roll) eller har vissa sociala eller ekonomiska egenskaper (t.ex. finanskapitalister eller fackligt organiserade arbetare). I den mån sådana koalitioner sträcker sig över de geografiska gränserna och ställer grupper i ett och samma område mot varandra, kan vi tala om att en europeisk politisk gemenskap har skapats, en enhet som är något mer än förhållandet mellan dess nationer.

Den europeiska integrationen är ett experiment i hur man skapar en politisk enhet av en mångskiftande allmänhet. Inrikespolitikens konflikter, särskilt den mellan vänster och höger, återförs på EU. Samtidigt har frågan om Europas integration påverkat inrikespolitiken i enskilda länder. När allt fler politiska beslut fattas i EU och olika nationellt organiserade grupper försöker påver-

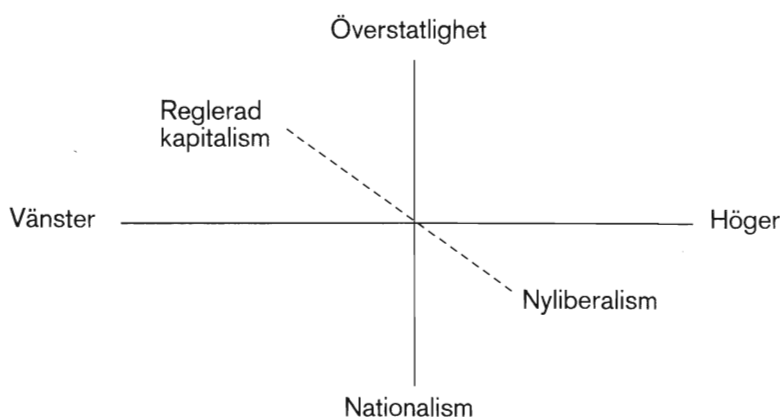
nivå med kapacitet att reglera marknaden. Istället uppmuntras länderna att konkurrera om industrilokaliseringar genom att skapa ett så företagsvänligt klimat som möjligt.

Projektet för *reglerad kapitalism* söker förbättra och stödja marknaden genom lagstiftning i syfte att tillföra Europapolitiken en social dimension. Detta projekt vill fördjupa samarbetet och öka EU:s regleringsförmåga, bland annat genom att ge Europaparlamentet större befogenheter, stödja olika rörelser och underlätta lagstiftning (t.ex. beslut genom kvalificerad majoritet i ministerrådet).

Projektet har vissa grundläggande drag gemensamt. För det första har de en förnuftsmässig syn på politiken. De innehåller en grundläggande analys av hur EU fungerar och borde organiseras. För det andra uttalar de sig i alla frågor på dagordningen. De utgör verktyg för att diskutera EU i alla dess beståndsdelar. Slutligen ligger projektet till grund för breda politiska koalitioner. De är inte bara teoretiska konstruktioner, utan bär på kapacitet till politisk handling på ett sätt som har format den politiska striden i EU sedan mitten på 80-talet.

Även om det finns andra förslag på Europas politiska utformning, anser vi att nyliberalism och reglerad kapitalism har varit de överskuggande. De utgör en vattendelare i EU. Vi menar att dessa projekt är placerade i en tvådimensionell politisk rymd. Den första dimensionen rör sig från socialdemokrati till marknadsliberalism, den andra från nationalism till överstatlighet. Detta återges i figuren.

Figur 1: Den politiska konfliktens dimensioner



Som man kan förvänta sig bär nationella aktörer med sig ideologiska övertygelser, när de stiger upp på den europeiska arenan. En grundläggande oenighet om ekonomisk jämlikhet och statens roll hämtas från den nationella politiken.

Vid sidan om *vänster-högerdimensionen* framhåller vi en utpräglad europeisk konfliktdimension: *nationalism och överstatlighet*. Denna dimension återger striden i frågan huruvida nationalstaten ska vara den främsta enheten för politiskt, ekonomiskt och kulturellt liv. Som en ytterlighet har vi de som vill bevara eller till och med stärka nationalstaten. Vid den andra ytterligheten har vi de som vill fortsätta EU:s integration och som menar att nationella identiteter kan samexistera med en överstatlig europeisk identitet.

Vi menar att attityderna i huvudsak är ordnade efter konfliktlinjen mellan vänsterorienterade förespråkare för överstatlighet och högerens nationalism. Den viktigaste klyftan finns mellan de som vill se överstatlighet tillsammans med en reglerad kapitalism och de som försvarar den nationella suveräniteten samtidigt med nyliberalismen. Detta motsvarar den streckade linjen i figuren.

Som i alla territoriellt splittrade politiska enheter skiftar konfliktmönstren från region till region. Den dominerande och i figuren markerade konfliktlinjen uttömmar inte alla politiska aktörer. Som exempel finns det vänsternationalister i det danska socialdemokratiska partiet och de som hävdar överstatlighet från höger bland tyska kristdemokrater och konservativa briter.

Detta sätt att återge den politiska konflikten i EU kommer att förkastas av dem som ser den europeiska integrationen som ett spel mellan nationella regeringar, vilka hävdar snäva nationella intressen i ett må vara internationellt forum. Vårt synsätt grundar sig, för det första, på att en rad inomnationella och överstatliga aktörer deltar i EU:s politiska liv vid sidan om de nationella regeringarna. För det andra är den territoriella intresseförmedlingen i EU bara en av flera.

Territoriell identitet (och särskilt nationell sådan) är viktig men inte det enda som påverkar hur man ser på EU:s institutioner och dess politik. För att förstå oenigheten i EU är det inte tillräckligt att analysera skillnader mellan briter och tyskar, låt säga, eller territoriellt bestämda grupper inom dessa länder. Politiska koalitioner skapas också bland grupper som delar vissa åsikter (t.ex. gällande miljön eller kvinnans roll) eller har vissa sociala eller ekonomiska egenskaper (t.ex. finanskapitalister eller fackligt organiserade arbetare). I den mån sådana koalitioner sträcker sig över de geografiska gränserna och ställer grupper i ett och samma område mot varandra, kan vi tala om att en europeisk politisk gemenskap har skapats, en enhet som är något mer än förhållandet mellan dess nationer.

Den europeiska integrationen är ett experiment i hur man skapar en politisk enhet av en mångskiftande allmänhet. Inrikespolitikens konflikter, särskilt den mellan vänster och höger, återförs på EU. Samtidigt har frågan om Europas integration påverkat inrikespolitiken i enskilda länder. När allt fler politiska beslut fattas i EU och olika nationellt organiserade grupper försöker påver-

ka dessa beslut, har Europafrågan kommit att tränga in i den nationella politiken och dess partier. Hur kan utvecklingen mot en sådan politisk gemenskap förklaras?

Politisering och ökat deltagande

Även om EU politiserades redan i samband med de Gaulles ”tomma stolen-strategi” 1965, är det perioden från 80-talets mitt som är den centrala i utvecklingen. Den har inneburit en tilltagande offentlig granskning, en ökad mobilisering av olika grupper och mindre av ett isolerat elitistiskt beslutsfattande. Med början i Enhetsakten skapades förutsättningar för ett breddat politiskt deltagande. Besluten i EU kom att gälla allt mer, olika grupper fick ökat inflytande och incitamenten för politisk mobilisering ökade.

Framgången med programmet för den gemensamma marknaden ledde till en häftig debatt om hur denna marknad borde organiseras politiskt, en konflikt som formade europeisk politik under det följande årtiondet. Avregleringen av marknaden stöddes gemensamt av regeringar, partier och intressegrupper med skiftande inriktningar. Allt eftersom reformerna framskred utkristalliserades olika uppfattningar om kapitalismen i Europa. Det gemensamma målet – arbetet för den interna marknaden – blev utgångspunkten för konkurrerande politiska dagordningar.

Nyliberalerna såg avregleringen som nödvändig för att kunna begränsa den europeiska integrationen till att vara ett strikt ekonomiskt projekt styrt av en regeringselit. Nyliberalismen var starkast företrädd i Storbritanniens konservativa regering under Margaret Thatchers ledning och i det internationella kapitalet. Utan ett brittiskt veto hade regeringar med franska socialister och tyska kristdemokrater givit EU större kompetens inom områden som industripolitik och telekommunikationer.

Det fanns andra, helt avvikande uppfattningar om arbetet för den gemensamma marknaden. En del såg Enhetsakten som ett avsteg från en reglerad kapitalism på europeisk nivå. Denna syn framfördes allra starkast av Jaques Delors, då ordförande i Europakommissionen. Delors och hans meningsfränder såg i arbetet för den gemensamma marknaden en möjlighet att gå vidare och reglera den europeiska kapitalismen i linje med socialdemokratisk och kristdemokratisk tradition.

Marknadsprogrammet blev början snarare än slutet för omstöpningsen av den europeiska gemenskapen. Nyckeln till detta programs framgång var dess mångtydighet. Varje part kunde göra det till sitt. Väl genomfört började det stöd som programmet vilat på att falla sönder. Arbetet för den interna marknaden åtföljdes av två institutionella reformer, som har varit centrala i utveck-

lingen mot ett bredare politiskt deltagande i EU.

För det första ökade Enhetsakten Europaparlamentets makt genom att det fick större möjligheter att påverka reglerna för den interna marknaden. När beslutskompetens överfördes till EU, ökade kraven på en fungerande demokrati på europeisk nivå. Många nationella ledare framförde argumentet, att EU skulle drabbas av ett allvarligt demokratiskt underskott, om makten begränsades till den icke valda Kommissionen och det endast indirekt valda ministerrådet. Den reformering av parlamentet som följde av Maastrichtfördraget har utvecklat beslutsprocessen i EU från att tidigare ha varit dominerad av ministerrådet till att bli en komplex förhandling mellan rådet, parlamentet och kommissionen. Som en följd av detta har kommissionen och parlamentet, som historiskt har önskat se fler frågor på EU:s politiska dagordning, fått ett större inflytande över densamma. Som ytterligare en konsekvens har olika intressegrupper funnit vägar in i EU, bortom det tillträde som den nationella regeringen erhåller genom ministerrådet.

För det andra har ministerrådet infört beslutsregeln kvalificerad majoritet i en rad frågor som rör den interna marknaden. Senare utvidgades detta till flera områden i samband med Maastrichtfördraget. Det ursprungliga skälet för att sänka tröskeln var rädsla för att motsträviga regeringar (särskilt regeringen Papandreou i Grekland) skulle motsätta sig marknadsreformer i försök till utpressning av mer ekonomiskt liberala regeringar. Det visade sig dock att kravet på kvalificerad majoritet var svårt att uppfylla i en rad ärenden, särskilt de social- och miljöpolitiska frågor som rörde marknadsbegränsningar. Denna beslutsform har annars inneburit att det nationella vetot i ministerrådet kunnat begränsas och att nya möjligheter till beslut öppnats.

Ett av de ursprungliga argumenten för att skapa den gemensamma marknaden och flytta beslutsmyndighet till europeisk nivå var att det skulle hindra olika intressegrupper från att nå framgång med försöken att upprätta handelshinder i sina respektive länder. Några regeringsrepresentanter gillade tanken på att flytta beslutsfattandet utom räckhåll för intressen förankrade i deras respektive hemländer. Men då hade man inte räknat med *de institutionella förändringarnas dynamiska och till stor del icke avsedda konsekvenser*.

Till skillnad från tidigare integration, som i huvudsak rörde jordbruket, livsmedelsindustrin och Kol- och stålindustrin, påverkade programmet för den interna marknaden en rad offentliga och privata aktörer i många olika sektorer. Sedan Enhetsakten tillkom har antalet intressegrupper organiserade på europeisk nivå snabbt ökat. De beräknades att vara ungefär 3000 till antalet 1990 jämfört med runt 600 fyra år tidigare. Denna mobilisering omfattar politiska och fackliga företrädare samt olika allmänintressen. I en undersökning av den nationella mobiliseringen i EU framgår den dramatiska ökningen av antalet politiska representationer från lokal och regional nivå. 1985 fanns det *en* sådan representation i Bryssel, 1988 fanns det 15, åren 1993 och 1994 var de 54 respektive 70, för att 1996 vara runt 100 till antalet.

När allt mer står på spel och möjligheterna till påverkan har ökat för olika intressen, har EU dragit till sig verksamhet som tidigare enbart låg inom nationalstatens gränser. Samtidigt har en del intressegrupper ändrat sina målsättningar. Som exempel har många fackliga organisationer ändrat uppfattning i frågan om en reglering av industriella relationer och företagslagstiftning. Detta skedde då de fackliga ledarna insåg att den internationella konkurrensen om arbetstillfällen gjorde att de nationella regeringarna blev allt sämre på att skydda arbetslagstiftningen. De flesta fackliga företrädarna stödjer numera en vidgad kompetens för EU i industri- och socialpolitik. En fackligt erfaren representant i Europakommissionen har sammanfattat denna förändring:

”De fackliga organisationerna var först väldigt nöjda med kravet på enighet för beslut i sociala frågor. Sedan insåg de att just detta var anledningen till att inga framsteg gjordes. Först var de rädda för avreglering och att den sociala tryggheten skulle urholkas. Det tog tio, femton år för dem att lära sig att det var precis tvärtom – att inget kunde göras så länge något lands regering satte sig emot. Nu har de förstått att den nationella suveräniteten är ett tomt skal, åtminstone vad gäller den ekonomiska politiken.”

De förändringar Enhetsakten medförde var ett viktigt led i skapandet av en europeisk politisk gemenskap. Politikens domäner vidgades, demokratiska institutioner gavs makt, nya möjligheter till inflytande för olika grupper skapades och nya aktörer drogs in i den politiska processen.

En politisk enhet är en arena för konflikt om hur värden ska fördelas. I EU har denna konflikt varit omfattande, eftersom så mycket står på spel och reglerna är oklara. Debatten rör inte bara industri-, social-, finans- eller penningpolitikens sakfrågor, utan ännu mer *hur* politiska beslut ska fattas. Institutionernas utformning är avgörande för politikens innehåll. Den underliggande oenigheten – integrationens drivkraft – rör frågan vilken politisk organisation Europa ska ha.

Det nyliberala projektet

Nyliberaler ser i arbetet för den interna marknaden ett sätt att skydda ekonomin från politisk inblandning. Detta ska ske genom att en gemensam europeisk marknad under överstatlig kontroll förenas med vanliga internationella relationer, där grunden ligger i suveräna nationalstater. Idén är att blanda en ekonomi på europeisk nivå med en politisk auktoritet som i huvudsak ligger hos nationella regeringar. Genom den överstatliga kontrollen hoppas nyliberalerna att nationella handelshinder ska kunna begränsas. Genom att motsätta sig en fortsatt politisk integration vill man sätta stopp för möjligheterna till en europeisk reglering av ekonomin.

Den konkurrens nyliberaler talar sig varm för handlar inte bara om företag och arbetskraft, utan också om tävlan mellan länder och dess regeringar. En viktig konsekvens av att blanda en europeisk ekonomi med ett nationellt politiskt beslutsfattande är att det skapar konkurrens om det internationella kapitalet. Marknadsintegrationen har minskat kostnaderna för att flytta rörliga produktionsfaktorer mellan olika länder. På så sätt kan det land straffas som inte lockar med lägre företagsskatter och färre regleringar. Kulturella skillnader och språkhinder försvårar för arbetskraften att vara rörlig på samma sätt.

Slutligen vill det nyliberala projektet försvåra för grupper som facket och miljörelsen att genom påtryckningar få regeringar att reglera ekonomin. Idén här är att flytta vissa beslut från inrikespolitiken, där den är mer påverkbar, till internationell nivå. Detta är den mellanstatliga uppfattningen om beslutsfattandet i EU, som gör den nationella regeringen till ensam länk mellan inrikespolitik och förhandling på Europainivå. Nationella regeringar sätter dagordningen och förhandlar i de stora frågorna. Inrikesaktörer står vid sidan som betraktare och hoppas indirekt kunna påverka genom sina respektive regeringar.

Nyliberalismen är ett minoritetsprojekt. Den främsta företrädaren har varit Storbritanniens konservativa parti, särskilt under Thatchers tid som premiärminister på 80-talet, och efter en återhållsam period 1990–92 även under John Major. Men nyliberalismen har också företrädare bland en strategiskt viktig politisk och ekonomisk elit. Bland dessa återfinns ledare för multinationella företag, industriorganisationer, finansiella intressen (särskilt i centralbankerna och det internationella kapitalet), påtryckningsgrupper, tankesmedjor, företagsvänliga grupper i tyska CDU-CSU och FDP och andra liberala/konservativa partier.

Nyliberala idéer har också vunnit terräng i Europakommissionen. Under Jaques Delors ordförandeskap slets kommissionen sönder av den ideologiska konflikten mellan Delors och högeranhängare ledda av Sir Leon Brittan, ursprungligen brittisk kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor, sedan för utrikeshandelsfrågor. Med Brittans utnämning 1988 placerade Thatcher en "liberal korsfarare" i kommissionen, "som inte bara skulle bekämpa nationell intervention utan också en europeisk industripolitik", noterar en brittisk forskare, och fortsätter: "Om Delors gärna ville skapa utrymme för en industripolitik, var Brittan lika angelägen om att stoppa ett sådant utrymme."

Delar av den nyliberala dagordningen har fått gehör hos flera ordföranden i kommissionens generaldirektorat ("Directorate-General", eller kort och gott DG enligt EU-jargongen), särskilt de som har att genomföra den interna marknaden, såsom det inflytelserika generaldirektoratet för konkurrensfrågor (DG IV). Den nyliberala aktivismen i DG IV har flera källor, men en viktig faktor var 80-talets rekrytering av entusiastiska marknadsförespråkare, som sammanföll med att konkurrensfrågor blev allt viktigare i arbetet med den gemensamma marknaden. Detta spred sig sedan till flera direktorat och befästes med att Jacques Santer ersatte Delors som ordförande i kommissionen. Som

en erfaren tjänsteman i ett marknadsorienterat direktorat formulerar det: "Det råder ingen tvekan om att det har skett en förändring och att marknadens möjligheter betonas allt mer framför att ge direkt ekonomiskt stöd."

Nyliberalerna har på ett skickligt sätt kombinerat ekonomisk internationalism med politisk nationalism i sina ansträngningar att skapa nationell politisk styrning tillsammans med internationell marknadskonkurrens. De har använt nationalismen för att försvåra utvecklingen av en politisk enhet i Europa med kapacitet att reglera den gemensamma ekonomin. I Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna kom de starkaste invändningarna mot Maastrichtfördraget från det brittiska konservativa partiet, franska Nationella fronten, CSU i tyska Bayern och flamländska nationalister i Belgien. Det är bara i de skandinaviska länderna som det finns en utbredd skepsis mot EU bland den politiska vänstern.

I likhet med nationalisterna hävdar nyliberalerna att marknadsregleringar är illegitima, eftersom EU saknar fungerande demokratiska institutioner som skulle kunna rättfärdiga dem. Nationalstaten är den enda legitima kanalen för folk att uttrycka en demokratisk åsikt. Till skillnad från nationalisterna har nyliberalerna målsättningar som sträcker sig bortom försvaret av nationalstatens suveränitet. De vill begränsa alla politiska aktörers försök att styra ekonomin, däribland också nationalstatens.

Nationalister och nyliberaler har båda motsatt sig att ge mer makt till Europaparlamentet, men de har olika grund för detta. Nationalister vänder sig mot Europaparlamentet därför att man inte erkänner något annat forum för folkviljan än det nationella parlamentet. Nyliberalernas motstånd grundar sig i en misstanke om att parlamentet skulle vara positivt till ekonomiska regleringar, åtminstone mer positivt än ministerrådet och Europadomstolen. Enligt nyliberalerna ger Europaparlamentet möjlighet för särintressen att påverka besluten till egen fördel, enligt nationalisterna saknar parlamentet legitimitet.

Nyliberalerna har fördelen av att vara för status quo i de flesta avseenden. Ett område där man har sökt radikala förändringar gäller avskaffandet av handelshinder i enskilda länder, men det har varit i bred koalition med kristdemokrater i regeringsställning, storföretag och Europakommissionen. Nyliberalerna har färre allierade i sitt motstånd mot en fördjupad politisk integration och att införa nya gemensamma regler för den interna marknaden, däribland åtgärda den fria handels sociala och miljömässiga konsekvenser. I den engelska litteraturen brukar det förra kallas "negative regulation" – att avreglera, riva ner något befintligt. Det andra går under benämningen "positive regulation" – att sätta istället, ersätta med något gemensamt.

De krävande beslutsreglerna i ministerrådet (enhällighet i vissa frågor, kvalificerad majoritet om 70 procent i andra) har givit nyliberalerna en nyckelposition. Genom att det är lättare att komma överens om vad som är dåligt och måste bort än vad som ska ersätta, har de höga beslutströsklarna hjälpt den brittiska regeringen att stoppa en social-, miljö- och industripolitik på europe-

isk nivå. Regeringarna Thatcher och Major har också begränsat olika beslutsreformer, däribland krav på att ersätta enhällighetsregeln med fler majoritetsbeslut. Under förhandlingarna av Enhetsakten föreslog tyska och franska ledare att ministerrådet skulle besluta genom kvalificerad majoritet i en rad ytterligare frågor. Britterna satte emot och stöddes här av den danska och grekiska regeringen. Till slut lyckades Thatcher begränsa kvalificerade majoritetsbeslut till den interna marknaden.

Kravet på enhällighet har i stort gynnat det nyliberala projektet men emellanåt också skadat. De sydeuropeiska regeringarna lyckades genom EU:s strukturfonder få till stånd en relativt omfattande omfördelning över nationsgränserna. De hotade med veto vid förhandlingarna om Enhetsakten och Maastrichtfördraget och "köptes" på detta sätt in i gemenskapen – den så kallade sammanhållningspolitiken. Enhällighetsregeln är därför ett tveeggat svärd i nyliberalernas händer. När väl en stor del av EU:s nuvarande budget går till denna sammanhållningspolitik, får de kämpa i motvind för att ändra den.

Nyliberalerna har arbetat från en strategiskt viktig position för att forma EU, men de har bara delvis lyckats med sina ambitioner. Utan tvekan skulle EU idag ha sett annorlunda ut, om det inte vore för det nyliberala projektet och den bestämdhet med vilken Margaret Thatcher drev det. Men nyliberalerna har mött starkt motstånd från politiska aktörer med helt andra målsättningar, vilka också format EU.

Den reglerade kapitalismen

En rad grupper ser marknadsintegrationen bara som ett första steg i ett mer ambitiöst projekt: den reglerade kapitalismen. Deras mål är att skapa en europeisk demokrati med kapacitet att reglera marknader, omfördela resurser och upprätta samarbete mellan olika offentliga och privata aktörer. Den mest inflytelserika företrädaren för detta projekt har varit Jacques Delors, som var Europakommissionens ordförande under de kritiska åren från början av 1985 till slutet av 1994. Delors var ingen systematisk tänkare, men hans sätt att i tal och skrift beskriva sin vision om ett välfungerande Europa – *espace organisé* – utgör kärnan i den reglerade kapitalismen, som annars kan sammanfattas i följande punkter:

Positiv reglering. Ett av projektets utmärkande drag är dess välvilliga inställning till marknader och ovilja mot statlig kontroll och statligt ägande. När de talar om marknadsreformer, försvarar den reglerade kapitalismens företrädare åtgärder för att förbättra och stödja marknaden snarare än att ersätta eller korrigera den. De ifrågasätter inte att investeringsbeslut i huvudsak ska fattas av marknadens aktörer och inte av politiker. De hävdar dock att marknaden fun-

gerar effektivare om politiker erbjuder stimulans genom olika kollektiva nyttigheter, såsom infrastruktur för transport och kommunikation, en kompetent arbetskraft, forskning och utveckling. Det finns utrymme för såväl positiva som negativa regleringar, menar de. På en rad områden åstadkommes dessa bäst på en europeisk nivå.

Vissa kollektiva nyttigheter är av avgörande betydelse i den internationella konkurrensen, menar den reglerade kapitalismens företrädare. Detta skiljer den produktion som konkurrerar med billig arbetskraft, låga skatter och få krav på miljö och social standard, från den som är kunskapsintensiv och bygger på kvalitet, stil och teknologi.

Samarbete. De som försvarar en reglerad kapitalism har förespråkade ett frivilligt samarbete mellan grupper som berörs av en viss politik. Med olika grad av framgång har de föreslagit en dialog mellan arbete och kapital rörande socialpolitik, mellan konsumenter och producenter gällande miljöpolitik, och mellan Europakommissionen, olika nationella ministärer och regionala beslutsfattare med avseende på sammanhållningspolitikens strukturfonder.

Liksom den positiva regleringen är samarbetspolitiken pragmatiskt motiverad. En sådan strategi är tänkt att skapa mindre social konflikt och vara lättare att genomföra än en strategi som utestänger vissa grupper. En samarbetsstrategi ska också ge möjlighet till ett bättre beslutsunderlag, då de berörda dras in i beslutsprocessen.

Social solidaritet. Den reglerade kapitalismen är tänkt att ge de mindre välbeställda möjlighet att hävda sig bättre på marknaden. Ett exempel är att stödja den ekonomiska utvecklingen i fattigare regioner och att aktivt försöka få in unga och långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden. En sådan politik kan ges ett moraliskt försvar, men den kan också – som i fallet med samarbetsstrategin – motiveras med ekonomisk effektivitet.

Dessa principer har varit centrala i ett flertal reformer. Bland dessa återfinns en omfattande strukturpolitik för ekonomiskt svaga regioner, ett allt större åtagande för en europeisk miljöpolitik, en europeisk infrastruktur för transport, telekommunikationer och informationsteknologi, samt i mindre omfattning vad gäller forskning och utveckling, utbildning, hälsa och säkerhet, konsumentskydd och jordbruksutveckling.

Av central betydelse för den reglerade kapitalismen är att demokratin i EU fördjupas. Det grundläggande argumentet är enkelt. Om det i EU fattas viktiga beslut som direkt berör dess medborgare, då borde besluten kontrolleras och legitimeras demokratiskt. Den indirekta representationen via nationella regeringar är inte tillräcklig, menar man vidare, och ett system med direkt parlamentarisk representation borde därför upprättas. Vad gäller medborgerliga rättigheter hävdas att arbetskraftens rörlighet över nationsgränser inte ska diskvalificera EU-medborgaren från rösträtt i sitt nya land. Kärnan i projektet är kravet på att demokratins grundläggande principer ska gälla också i EU, att det skapas ett medborgarnas Europa – ”Citizen’s Europe”.

Den reglerade kapitalismen utgörs av en blandning av social- och kristdemokrati. Från socialdemokratin hämtas idén om klasskompromiss, från kristdemokratin tanken om det kollektiva ansvaret för individens väl – ofta uttryckt i ett försvar för familjen och det sociala nätverket, men också till stöd för politiska lösningar.

De flesta vänsterpartier i Europa stödjer projektet. Tyska, österrikiska och spanska socialdemokrater har givit sitt helhjärtade stöd. I Storbritannien, Sverige, Danmark och Grekland har vänstern varit splittrad. Särskilt danska och grekiska socialister har motsatt sig en reglerad kapitalism på europeisk nivå av nationalistiska skäl. Ett större stöd kunde uppnås i Storbritannien och Sverige först efter att vänstern bittert erfarit den nationella keynesianismens återvändsgränd. Vänsternationalister pekar på EU:s demokratiska underskott, de i deras ögon negativa effekterna av ekonomisk konkurrens länderna emellan och att en europeisk identitet aldrig kommer att bli tillräckligt stark för att en välfärdsstat ska kunna upprätthållas på EU-nivå. Den reglerade kapitalismens förespråkare svarar då, att den globaliserade ekonomin gör att ett europeiskt angreppssätt rymmer större möjligheter än det nationella.

Det finns ett visst stöd för den reglerade kapitalismen bland kristdemokratiska partier, särskilt i länder där nyliberala och/eller nationalistiska partier utgör motståndare. Starkt stöd finns hos kristdemokratiska partier i Benelux-länderna och Österrike. Även om det råder splittring bland tyska kristdemokrater och kraven på nyliberala reformer där blir allt fler, så har förbundskansler Helmut Kohl typiskt nog försvarat den reglerade kapitalismen. Kohl säkrade det sociala protokollet mot John Majors veto under förhandlingarna i Maastricht, han har konsekvent försvarat ett starkare Europaparlament och under 1988 och 1993 års omförhandlingar av sammanhållningspolitikens strukturfonder stödde Kohl förslaget om mer pengar till fattiga regioner.

Den koalition som stödjer projektet med en reglerad kapitalism försvagas av sin ovanligt brokiga sammansättning. Institutionella variationer i de olika länderna underbygger olika grupperingar av intressen. Som exempel kan nämnas de sydeuropeiska socialdemokraterna, som är utsatta för ett korstryck i frågan om regleringar (särskilt minimilöner), där de riskerar att förlora i konkurrenskraft gentemot central- och nordeuropeiska länder. Även där konkurrenskraft inte står på spel kan institutionella skillnader förhindra reformer. Det är svårt att skapa en vinnande koalition för reglering av institutioner som sinsemellan är väldigt olika och därför kostsamma att förändra.

Den bräckliga koalitionen av social- och kristdemokrater flankeras av fackliga företrädare på europeisk (ETUC) och nationell nivå. Men facket har inte varit tillnärmelsevis så framgångsrikt på europeisk nivå som det har varit i de flesta medlemsländer. Till skillnad från de multinationella företagen, som med lätthet anpassat sig, har facket fått kämpa hårt, bland annat därför att dess organisationer är sammanbundna med utpräglat nationella institutioner. Kollektivförhandlingar över nationsgränserna har inte kommit till stånd och

förutsättningarna för att en europeisk korporatism ska växa fram är dåliga. Dessutom har facket försvagats av ekonomins internationalisering, en utveckling som har förstärkts av arbetet för den gemensamma marknaden.

Förutom facket har den reglerade kapitalismen stöd av olika miljögrupper, de flesta gröna partier (däribland De Gröna i Tyskland efter deras vändning i frågan om den europeiska integrationen), samt en rad andra rörelser.

De övernationella aktörerna, särskilt Europakommissionen och Europaparlamentet har varit lyhörda i denna fråga. Jacques Delors och ledande kommissionärer låg bakom *espace organisé* från mitten på 80-talet till mitten på 90-talet, även om de – som påpekats tidigare – motarbetades av marknadsliberaler i och utanför kommissionen. Kommissionens ledamöter förespråkar överlag mer överstatlighet än andra aktörer. Även om oenigheten inom kommissionen tilltagit sedan 90-talets mitt, har dess ledamöter utgjort ett viktigt stöd.

Europaparlamentet har lyssnat på allmänhetens krav på positiva marknadsregleringar, särskilt från rörelser som Greenpeace. Denna sida hos parlamentet har förstärkts sedan 1989 genom att socialdemokrater tillsammans med de gröna och andra parlamentariker med mitten- och vänstersympatier har utgjort en majoritet.

Stödet för den reglerade kapitalismen har ibland kommit från oväntat håll, såsom "The European Round Table", representant för stora multinationella företag. De argumenterade 1983 för infrastrukturella program och forskningssamarbete för att stimulera teknisk utveckling och industriell tillväxt. Sammanslutningen arbetade för infrastrukturprogrammet "Missing links", förarbetet till EU:s "Trans-European Networks". En del av de egna medlemmarna ser "The European Round Table" som en "kristdemokratisk/socialdemokratisk grupp som inte delar Thatcher-kapitalisternas ideologi" (från en intervju med en av medlemmarna). Även om de velat se EU spela en roll inom industripolitiken, så verkar stöd saknas för sociala rättigheter, miljöskydd och en samarbetspolitik i förhållandet arbete-kapital. I December 1993 föreslog man till exempel att det skulle skapas ett europeiskt konkurrensråd med deltagare från industrin, nationella regeringar och vetenskapen, men utan arbetarrepresentanter. Detta strider direkt mot tanken på en samarbetspolitik, eller "den sociala dialogen" som EU-korporatismen kallas. Under det senaste decenniet har industrins stöd för en reglerad kapitalism minskat allt eftersom.

Jämfört med regleringarna på nationell nivå i centrala- och norra Europa har de som arbetar för motsvarande regleringar på europeisk nivå haft begränsade framgångar. Det finns ingen europeisk välfärdsstat, ingen korporatism och heller ingen industripolitik. Dessutom finns inga tecken på att detta ska komma till stånd inom överblickbar framtid.

Förklaringen ligger nära till hands. Korporatismforskningen har påvisat en rad nödvändiga förutsättningar, däribland en stark arbetarrörelse med en socialdemokrati i politiskt ansvarig ställning, tillsammans med välorganiserade fackliga organisationer på central nivå. Detta finns inte i EU idag och troligen

inte heller i framtiden. Den politiska makten i EU är splittrad. Socialdemokratin, som tidigare var svagt representerad i ministerrådet, har i och för sig flyttat fram positionerna den senaste tiden, men centrala fackliga organisationer saknas. De flesta förespråkare av en reglerad kapitalism på europeisk nivå är heller inte intresserade av att kopiera den nationella välfärdsstaten och dess industrirelationer. De är mer marknadsinriktade än vad socialister traditionellt varit på nationell nivå.

De institutionella arrangemangen är inte helt och hållet till nackdel för den reglerade kapitalismen. För det första är kravet på enhällighet i ministerrådet vad gäller större frågor ett tveeggat svärd, som vi sa tidigare. Denna beslutsregel höjer tröskeln för förändringar genom kravet på samtycke från andra. Men just därigenom öppnas för paketlösningar där varje nationell regering kan lockas med något. Nyliberalerna har tvingats acceptera vissa regleringar och omfördelningar för att få med sig alla på marknadsliberaliseringar. Ett resultat har blivit sammanhållningspolitiken och dess strukturfonder, en av grundstenarna i Europas reglerade kapitalism.

Därutöver minskar enhällighetsregelns inflytande, om de aktörer vars önskemål blockeras ges någon utväg. Enskilda länder kan få undantag från regler som gäller för alla andra. Nyliberaler ser en fördel i detta, då det institutionaliserar konkurrensen länderna emellan – några är med, andra står utanför. Med olika regler i olika länder (EU-jargongen talar om "variabel geometri" och "flexibel integration") minskar viljan hos enskilda stater att reglera kapitalismen. De blir rädda att förlora investeringar. Detta behöver dock inte leda till en självförstärkande konkurrens som framtvingar social nedrustning och en oreglerad ekonomi med låga skatter ("a race to the bottom"). "Den flexibla integrationen" ger utrymme för förändringar. Enskilda stater kan fortsätta integrationen med till exempel socialpolitik eller den monetära unionen, trots motstånd från nationalister eller nyliberaler. Genom att regeringen Major utslöt Storbritannien från det sociala protokollet i Maastrichtfördraget, blev det möjligt för övriga länder att införa direktiv för arbetarråd med krav på vissa företag att samråda med arbetarna i frågor om nedskärningar, nya arbetssätt och införandet av ny teknik. Även om den brittiska regeringen inte skrev på, har de flesta av Storbritanniens stora multinationella företag idag infört konsultativa arbetarråd också i hemlandet, detta för att företaget ska fungera enhetligt i hela EU.

Ännu viktigare har varit att kravet på enhällighet i ministerrådet har ersatts av beslut genom kvalificerad majoritet i flera frågor. Som påpekades tidigare infördes denna beslutsregel ursprungligen för att lättare kunna öppna den ekonomiska marknaden. Kvalificerad majoritet har dock kommit att användas också inom områden med bara indirekt relevans för marknaden, däribland miljö- och socialpolitik. Detta möjliggör att några länder går samman för att bryta den fria konkurrensens inneboende mekanismer, som annars tvingar fram en nedmontering av välfärdsstaten.

Vissa regleringar behöver inte ett brett stöd, utan kan införas av enskilda länder på egen hand. Enligt Artikel 36 i Romfördraget (som fortfarande är i kraft) kan ett land behålla höga kvalitetskrav på produkter, om det kan försvaras med hänsyn till hälsa, säkerhet, miljö eller konsumentskydd. Detta är möjligt även om kvalitetskraven skulle utgöra handelshinder. Producenter i länder med omfattande regleringar ges därmed möjlighet att exportera till länder med färre regleringar samtidigt som den inhemska marknaden är skyddad.

Det förekommer inte entydigt ”a race to the bottom” i fråga om beskattning och miljökrav, inte ens för produkter där kvalitetskrav generellt saknas. Ett skäl till detta är att de nationella regeringarna har visat oväntat stor förmåga att bibehålla sina regleringar, även där det missgynnar egna producenter. Det är inte självklart hur olika länder reagerar när det kommer till avvägningar mellan sociala hänsyn, miljö och ekonomisk framgång. Det beror på de politiska kostnaderna och hur regeringens popularitet påverkas.

Slutligen, och kanske viktigast, det som kallas positiva regleringar behöver inte vara ekonomiskt ineffektiva. De kan fungera som en garanti för överlägsen produktkvalitet, något som premieras av marknaden. En reglering i form av en produktstandard kan till exempel försäkra konsumenterna mot olika risker eller tvinga en industri att öka produktiviteten. Under vissa omständigheter kan man tänka sig ”a race to the top” snarare än ”race to the bottom”. Ekonomer är oeniga i frågan om skärpta miljökrav hindrar eller gynnar den ekonomiska tillväxten. De ekonomiska för- och nackdelarna med EU:s engagemang i arbetsmarknadsutbildning, forskning och utveckling är omtvistade. Vissa företagsintressen i länder med få regleringar stödjer initiativ på dessa områden.

Ett europeiskt medborgarskap med sociala dimensioner har motverkats av i huvudsak Europadomstolen, när den hävdar de fyra friheterna (för varor, kapital, tjänster och arbetskraft) – kärnan i den interna marknaden. Sedan mitten av 80-talet har domstolen ålagt medlemsländerna att steg för steg öppna sina nationella välfärdssystem för anställda från andra länder och tillåta köp av välfärdstjänster utomlands. Domstolen har inte öppnat de enskilda välfärdsstaterna för varje EU-medborgare men väl tvingat fram en stegvis anpassning av socialpolitiken i medlemsländerna.

Om domstolens bidrag till en reglerad kapitalism på europeisk nivå bara har varit oavsedda bieffekter av en allmän liberalisering, så har Europakommissionen under Jacques Delors ledning verkat aktivt för detta mål. Dess strategi var att sätta upp en rad paketlösningar för att omvandla den interna marknaden till en politisk enhet med omfattande auktoritet och effektiva politiska medel. När det förekom djup oenighet om större reformer, föreslog kommissionen ekonomiska lockbeten för att få motsträviga länder att gå i riktning mot en reglerad kapitalism, en strategi som Delors beskrevit som ”den ryska dockan” – den som rymmer en mindre docka, som i sin tur rymmer en ännu mindre docka.

Det första steget i denna strategi togs med budgetförslaget 1988 (Delors I),

som bestämde de ekonomiska prioriteringarna för perioden 1989–1993. Den fleråriga budgetperioden – som i sin tur var en nyhet – gav kommissionen möjlighet att sätta samman paket som varje land kunde acceptera, samtidigt som man därmed lade grunden för en EU-politik ifråga om strukturfonder, forskning och utveckling, informationsteknologi, infrastruktur för telekommunikationer, samt miljö.

Det andra steget var att föra in sysselsättningspolitiken som en ”rysk docka” i EMU. Med EMU skulle avgörande beslutskompetens flytta till europeisk nivå. Lika viktigt för Delors och hans meningsfränder var att ge EU möjlighet att bekämpa arbetslösheten och upprätthålla välfärden. I 1993 års så kallade Vitbok, ”Tillväxt, konkurrens och sysselsättning”, sattes sysselsättningen upp på den europeiska dagordningen. Efter att ha stötts och blötts av fackföreningar, ledare för socialistpartier och delar av kommissionens administration (i huvudsak DG V, direktoratet för sysselsättning, arbetsmarknad och socialpolitik) fortsatte Santer med denna plan när han blev kommissionens ordförande. Socialdemokrater i och utanför de nationella regeringarna har genom påtryckningar fått kommissionen att formellt arbeta för att EU ska engagera sig i bekämpningen av arbetslösheten som en motvikt till EMU.

Det tredje inslaget i Delors strategi var försöket att skapa ett ”folkets Europa” med sin grund i en lista med trettio grundläggande rättigheter, de flesta rörande anställda. Några punkter rörde specifikt en harmonisering av medlemsländernas socialpolitik och – av avgörande betydelse för Delors – en ”social dialog” för samarbete mellan arbetare och företagare. I Maastricht kom elva av tolv länder (regeringen Major ställde Storbritannien utanför) överens om att göra rättighetslistan juridiskt bindande. För de som vill se en fullfjädrad europeisk välfärdsstat innebar listan mycket skrik för lite ull, medan nyliberalerna hårdnackat motsatte sig den. Ambitionerna att ge Europa en social dimension är långt ifrån förverkligade vad gäller välfärds- och industripolitik, även om EU spelar en allt större roll på dessa områden.

Kommissionen behöver inte ändra i fördragstexterna för att skapa en reglerad kapitalism. Den har förankrat nya kompetenser i ett redan existerande regelverk. De som sköter strukturfonderna har kunnat inrymma en ny politik vad gäller miljö, arbetsmarknadsutbildning, infrastrukturella investeringar, samarbete kring ny teknologi, forskning och utveckling, samt att stödja samarbete mellan arbete och kapital. Revisionsrätten i EU, ”The Court of Auditors”, uppskattade 1992 att strukturfonderna står för tre fjärdedelar av den sammanlagda miljöinsatsningen i Europa. Som en konsekvens av detta har principen om socialt samarbete, vilken är en del av sammanhållningspolitiken, fått fäste också i EU:s miljöpolitik.

På hemmaplan har socialdemokrater i olika länder fått ge upp stora delar av efterkrigstidens sociala kontrakt gällande sysselsättning, välfärd och facklig medverkan i utformningen av den makro-ekonomiska politiken. Även om projektet för en reglerad kapitalism inte alls har förverkligats i samma omfattning

på europeisk nivå, har grunden lagts för ett alternativ till nyliberalismen, baserat på positiva regleringar av marknaden, ekonomisk omfördelning, en utvidgning av demokratin till europeisk nivå och samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Jacques Delors tioåriga period som Europakommissionens ordförande skapade förutsättningarna för detta projekt, precis som Thatcher var av avgörande betydelse för nyliberalismen. Vi kan inte förutsäga hur denna kamp ska sluta. Vad vi kan säga är att *EU skapas i en ständigt pågående konflikt* mellan många olika intressen och ideologier, som tar sin form i konkurrerande uppfattningar om den politiska ordningen i Europa.

Motsättningarnas gemenskap

Den nationella keynesianismens kollaps i en tid av ekonomisk stagnation och minskad internationell konkurrenskraft ledde till att Europasamarbetet kom att omorganiseras. Denna organisation hade att lösa två av det politiska livets allra viktigaste problem: hur den politiska beslutsmakten och det politiska deltagandet ska ordnas, och var gränsen ska gå för politikens inflytande över ekonomin. EU fortsätter att utgöra ett instrument för mer begränsade kollektiva nyttigheter, men de stora politiska frågorna är ständigt aktuella. EU utformas i en intensiv debatt som har mobiliserat ledare, partier, intresseorganisationer, olika samhällsrörelser och – vid vissa tillfällen – allmänheten i stort. Förhandlingar mellan politiska eliter existerar fortfarande på vissa områden, men de är inte längre isolerade från en större politisk kamp om hur Europa ska organiseras och styras.

Denna kamp är inte vilken intressekonflikt som helst, inte heller ett ekonomiskt systemkrav. Den är ordnad längs två dimensioner: en vänster-högerdimension från socialdemokrati till marknadsliberalism, en nationell-överstatlig dimension från återskapande av den nationella suveräniteten till fortsatt europeisk integration. Längs dessa dimensioner återfinns två projekt, som väger lika tungt och samlar grupper från flera olika nivåer: ett nyliberalt projekt och ett som stödjer en reglerad kapitalism. På spel står hela den politiska arkitekturen i Europa.

Frågan huruvida européerna kommer att fortsätta ”skapandet av en allt fastare sammanhållning mellan de europeiska folken” (Artikel A i Maastrichtfördraget) har blivit till en politisk diskussion omfattad av en bred allmänhet. Den europeiska integrationen har blivit en fråga högt upp på den inrikespolitiska dagordningen med kapacitet att skaka regeringar, hota partisamarbete och sporra till nya partibildningar. I detta sammanhang är de nationella regeringarnas ledare numera tvingade att fungera, inte som försvarare av institutionella intressen, utan som partiföreträdare med uppgift att erhålla politiskt stöd,

samla partiet och vinna val. I detta politiserade klimat är politiska aktörer som saknar demokratisk legitimitet – i första hand Europakommissionen – särskilt utsatta. Något nytt har tillförts den ideologiska striden om EU:s politiska och ekonomiska utformning – en kamp om den allmänna opinionen.

En viktig slutsats av vår analys är att den Europeiska integrationen inte följer några nödvändiga lagar. Sambandet mellan den ekonomiska integrationen och skapandet av en politisk gemenskap i Europa åstadkoms av människor, som driver konkurrerande politiska projekt. Vi delar inte uppfattningen att sådana projekt, eller resultatet av kampen dem emellan, bara är en politisk "överbyggnad" som återspeglar en tvingande ekonomisk logik. Enbart det faktum att de gränsöverskridande transaktionerna ökar i Europa innebär inte att den politiska integrationen måste fortsätta. För att förstå den europeiska integrationen måste man inse dess *politiska* karaktär och analysera striden mellan regeringar, överstatliga aktörer, nationella och transnationella intressen. Europa som politisk enhet är inte en biprodukt av det ekonomiska systemets krav eller snäva egenintressen, det är istället en gemenskap som skapas under djup oenighet om hur Europa ska organiseras – *en motsättningarnas gemenskap*.

Källor och litteratur

Den historiska skildringen av det politiska samgåendet i Europa faller i huvudsak längs två linjer. Längs den första linjen understryks betydelsen av framväxten av en överstat med egna ambitioner. Det äldre standardverket för denna synpunkt är Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford University Press, 1958). Bland nyare framställningar med denna inriktning märks Joseph H.H. Weiler, "The Transformation of Europe", *Yale Law Review*, 100, 1991, 2403–2483 och Paul Pierson, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 29, 1996, 123–162. Längs den andra linjen understryks medlemsländernas intresse av att gå samman för att stärka sig själva. Samgåendet framstår i detta perspektiv som en successiv förstärkning av medlemsländernas inflytande och demokratiska styrelseskick. Två tongivande arbeten längs denna andra linje är Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge, 1992) och Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

Motsättningarna mellan höger och vänster i fråga om politikens innehåll framträder tydligast i aktuella samlingsvolymerna om förutsättningarna för en kombinerat europeisk och medlemsstatlig politik vad gäller arbetslöshet, sociala utgifter och regional utjämning. Bland sådana volymer vill vi särskilt nämna Stephan Leibfried och Paul Pierson, eds., *European Social Policy* (Washington,

D.C.: Brookings, 1995), Liesbet Hooghe, ed., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford University Press, 1996), Markus Jachtenfuchs och Beate Kohler-Koch, Hrsg., *Europäische Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 1996), Helen Wallace och William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union*, 3.ed. (Oxford University Press, 1996), Gary Marks et al *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996) Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe*. (London: Routledge, 1996), Yves Mény, Pierre Muller och Jean-Louis Quermonne, eds., *Adjusting to Europe*. (London: Routledge, 1996).

Till den senare kategorin hör också *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John Stephens, eds. (Cambridge University Press, 1998). Denna titel förtjänar att nämnas i särskild ordning, då den innehåller en engelskspråkig och mer omfattande originalversion av vår här aktuella text. För en utförligare käll- och litteraturförteckning hänvisas till originalet – ”The Making of a Polity”. Den svenska översättningen har gjorts av Mikael Axberg.

Varför överstat utan demokrati?

av Sverker Gustavsson

Det europeiska 1900-talet blev ett "kort" århundrade, präglad av ytterligheter. Förutom av det demokratiska genombrottet fick seklet sin karaktär av de båda världskrigen, det kalla kriget och kampen mot de totalitära ideologierna. Fram till 1914 skedde en uppladdning inför sjuttiofem år av fruktansvärda händelser, extrema tänkesätt och institutionella misslyckanden. Efter 1989 söker vi dra lärdomar inför framtiden. Hur kunde de inträffade katastroferna ha undvikits? Vilken lösning på det europeiska problemet främjar bäst fred och demokrati på längre sikt?

För världen i dess helhet är frågan inför 2000-talet, hur FN:s uppemot tvåhundra medlemsländer skall kunna förmås att respektera mänskliga rättigheter, fria val och majoritetsstyre i ett globalt system av nationalstater och fria kapitalrörelser. Inom den ramen förutsätts NATO och EU lösa uppgiften vad gäller Europa. Hur bör dessa sammanslutningar i så fall utformas? Hur motverkas bäst uppkomsten av händelsekedjor av det slag, som under 1900-talet resulterade i en sådan exempellös förödelse av såväl mänskliga som materiella värden?

NATO går historiskt tillbaka på den allians, som bekämpade Tyskland under de båda världskrigen. Efter de allierades seger 1945 förändrades förutsättningarna. Under det kalla kriget inrättades organisationen till försvar mot Sovjetunionen, vilket ledde till att Förbundsrepubliken själv inträdde som medlem 1955.

Vad gäller Ryssland är situationen efter 1989 oklar. Dels kvarstår strukturen från det kalla kriget. NATO riktar sig fortfarande *mot* det land, som efter det gemensamma nedkämpandet av Tyskland, Italien och Japan utgjorde ett hot mot Västeuropa och Nordamerika. Dels söker NATO även tillämpa den metod, som prövades inom ramen för Nationernas Förbund under mellankrigstiden. Det sker genom att den även framträder som en möjlig organisation för *alla* länder i Europa och Nordamerika. Enligt den senare tanken är NATO en sammanslutning för gemensam säkerhet, som inte utpekar någon tänkt angripare.

Tvetydigheten är påfallande. Är NATO främst riktat mot Ryssland? I så fall tenderar det förberedda krigsscenariot att motverka ytterligare avspänning. Eller är grundtanken, att även Ryssland bör ingå i ett system av ömsesidigt bindande förpliktelser med övriga demokratier? Det är svårt att samtidigt fram-

träda som en militärallians för säkerhet gentemot en på förhand utpekad fiende och att vara en i princip allomfattande organisation för gemensam säkerhet utan en på förhand utpekad fiende. Den inbyggda motsättningen minskar trovärdigheten för vart och ett av dessa båda syften.

EU har en motsvarande historisk bakgrund som NATO och lider av en liknande oklarhet vad gäller Ryssland. Bör unionen tjäna som ett allomfattande värn, vid sidan av NATO, för en europeisk livsform gentemot ett hotande ryskt anfall? Eller bör den på sikt innefatta även detta senare land, för att sammanslutningen skall kunna stabilisera såväl gamla som nya demokratier i hela världsdelen?

Vid sidan av den för NATO och EU gemensamma tvetydigheten brottas EU med det problem, som är ämnet för denna uppsats. Inför 2000-talet framträder EU som en sammanslutning av demokratier till stöd för fred och demokrati i medlemsländerna. Unionen som sådan, däremot, är inte demokratisk, om vi därmed menar, att det skall gå att ändra politisk inriktning och skifta regering som följd av gemensam opinionsbildning och allmänna val på europeisk nivå. Den avgörande makten utövas gemensamt av medlemsländernas regeringar och är oåtkomlig för ett samlat ansvarsutkrävande tvärs över nationsgränserna.

När Kol- och stålunionen inrättades, önskade de sex grundarländerna Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland en överstat, som var oåtkomlig. Som skäl anfördes det kalla kriget och önskan om att en gång för alla upphäva den gamla motsättningen mellan Tyskland och Frankrike. Den lösning som valdes kom under de följande årtiondena att vidmakthållas och befästas. Så uppkommer dilemmat inför 2000-talet: Bör vi hålla fast vid överstat utan demokrati också efter det att vi har lämnat extremismen bakom oss? Eller berättigar det kalla krigets slut till en demokratisering?

Motsvarande problem lyser med sin frånvaro inom NATO. Den organisationen är organiserad som en försvarsallians. Varje land för sig anser sig inom ramen för en sådan bära fatta de avgörande besluten. Den mellanstatliga principen en stat, en röst härskar oomstridd. Frågan om ett demokratiskt NATO står inte på dagordningen. De ingående länderna anser sig ha rätt att var för sig ta ställning till sin säkerhetspolitik.

Inom EU, däremot, har Tyskland och Frankrike visserligen en stark ställning. Men den är inte så stark, att den etablerade, blandade ordningen framstår som naturlig och en gång för alla given. Problemet är att unionen redan från början etablerade ett inslag av överstat. Regeringarna kan fatta bindande beslut mot enskilda länders vilja och medlemsländerna har i samband med sådana omröstningar kommit att tillmätas en annan vikt än vad som utpekats av principen en stat, en röst.

Därmed uppkommer frågan, huruvida inte också överstaten bör göras demokratisk. Det är denna för EU utmärkande brist på likformighet mellan makt och ansvar, som under 1990-talet har tilldragit sig växande uppmärksam-

het. Bör med hänsyn till det redan etablerade majoritetsstyret även överstaten omvandlas till en demokrati? Eller bör det också i fortsättningen bara vara medlemsländerna som är folkstyrda?

Inte bara federalt inriktade aktörer, som önskar demokrati på båda nivåerna, anser demokratifrågan vara betydelsefull. Också de som önskar hålla fast vid överstat utan demokrati är djupt engagerade. I deras ögon är det frånvaron av en mekanism för att utkräva ansvar på europeisk nivå, som gör den etablerade ordningen berättigad. För ett principiellt status quo finns tre argument, vars innebörd och hållbarhet jag här närmare skall undersöka.

Först prövar jag tanken om *nödvärn*. Historien ger oss rätt, resonerade den franska regeringen 1950, att inrätta en överstat utan demokrati. De västeuropeiska länderna är hotade till livet och har då rätt att värna sin fortlevnad. Handlar det om att försvara friheten, behöver inte demokratins krav till alla delar vara uppfyllda.

Därefter undersöker jag 1993 års argumentering av den tyska författningsdomstolen med innebörden att överstat utan demokrati är en godtagbar ordning också efter det kalla kriget. I dess utslag om Maastrichtfördragets förenlighet med den tyska grundlagen utvecklas teorin om *provisorium*. Arrangemanget är godtagbart, anser domstolen, så länge överstatens kompetens är marginal i förhållande till demokratin i medlemsländerna. Därtill kommer två andra kriterier. Den beslutsmakt, som medlemsländerna var för sig har tillfört den hypotetiska överstaten, behöver vara förutsebar och den behöver kunna återkallas. Om dessa tre kriterier – marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet – är uppfyllda, är unionen ingen egen stat. En statsunion med överstatliga inslag är mot denna bakgrund, argumenterar domstolen, demokratiskt acceptabel.

Nödvärn och provisorium har en gemensam svaghet. Inget av dessa båda argument beaktar det ömsesidiga beroende, som faktiskt har etablerats mellan procedur och innehåll. Överstat utan demokrati tjänar i praktiken som *hävstång* i förhållande till välfärdsstaten.

Sättet att fatta beslut är för verklighetens politiker inget självändamål. De sneglar på sina möjligheter att genom proceduren hämma eller motverka ett politiskt innehåll. Detta gäller inte bara för utpräglad marknadsliberala politiker utan även för socialt inriktade krist- och socialdemokrater. De förra önskar rulla tillbaka välfärdsstaten, under det att de senare önskar befästa och utveckla socialpolitiken. Höger eller vänster är egalt från synpunkten, att asymmetrin har ett syfte. Inom båda tankeskolorna tjänar överstat utan demokrati som hävstång för att motverka respektive för att gynna framväxten av en europeisk socialpolitik. Härigenom uppkommer en visserligen ohelig, men icke desto mindre stark och praktiskt verksam, allians till förmån för att behålla det etablerade arrangemanget överstat utan demokrati.

Jämförelsen mellan nödvärn, provisorium och hävstång som argument utmynnar i en diskussion av när ändamålet helgar medlen. Hur kan man prin-

cipiellt rättfärdiga en ordning, som är överstatlig utan att vara demokratisk?

Tre svar möter på den frågan. Enligt ett första svar är överstat utan demokrati den "slutliga" lösningen på Europas problem. Inslaget av *frälsning* berättigar då till ett bortseende från den demokratiska synpunkten. Enligt ett andra svar kränker frånvaron av demokrati på överstatlig nivå en *norm* om att samlat ansvar bör kunna utkrävas också av den makt, som är bindande på europeisk nivå. Arrangemanget överstat utan demokrati går inte att förena med en sådan norm och bör följaktligen inte förekomma. Enligt ett tredje svar, slutligen, motiveras överstat utan demokrati med stöd av en *kalkyl*. Den som väger för- och nackdelar önskar bästa möjliga lösning. Enligt sakens natur blir inget önskemål fullt tillgodosett. Som bäst åstadkoms en kompromiss, vars innebörd låter sig begripas och rationellt diskuteras.

För att kunna ställa frågan om när ändamålet helgar medlen behöver jag först klargöra, hur de tre grundargumenten faktiskt har formulerats i tre olika sammanhang under de senaste femtio åren – tanken om nödvärn i Paris 1950, tanken om provisorium i Karlsruhe 1993 och tanken om hävstång i den nu aktuella debatten.

Nödvärn

Den 9 maj 1950 hölls den avgörande presskonferensen i Paris. Några dagar senare skulle den franske utrikesministern, Robert Schuman, tillsammans med sina västeuropeiska kolleger, möta sin amerikanska motsvarighet, Dean Acheson, på ett möte i London. Helt överraskande för alla, utom de på förhand invigda, valde Schuman att åter ta upp frågan om en europeisk unionsbildning.

Saken hade varit aktuell två gånger tidigare under de föregående tjugo åren. Inför förbundsförsamlingen i Nationernas förbund hösten 1929 hade den dåvarande franske utrikesministern, Aristide Briand, presenterat sin plan för en europeisk union. Storbritannien, men inte Tyskland, hade den gången ställt sig avvisande. Vad som sedan inträffade gjorde frågan praktiskt ointressant. Briand hade lanserat sin idé bara några veckor före den stora börskraschen i New York, vilken inledde trettiotalskrisen och som i sin tur gav vind i seglen för nazisterna i Tyskland. Tio år senare var situationen dramatiskt förändrad. Spänningen hade stegrats till krig. Under några kritiska dagar i maj 1940, i samband med att regeringen tvingades lämna Bordeaux, prövade den franska statsledningen att bilda union med Storbritannien. Men det visade sig praktiskt omöjligt.

Nu återkom samma historiskt medvetna utrikesadministration ännu en gång till problemet. Sedan förra gången hade fransmännen luttrats av andra världskrigets hemsökelse. Minnena från fem år av svår förödmjukelse levde

under ytan. Nationen hade varit delad mellan dem som deltog i kriget och haft London som provisorisk huvudstad, och dem som hade samarbetat med tyskarna med Vichy som utgångspunkt.

1950 års regering ville åstadkomma politisk försoning och samtidigt kunna gynna Frankrike ekonomiskt. Fjärde republikens täta regeringsbyten ingav betänkligheter inför framtiden. Den möjliga politiska innebörden av en tysk ekonomisk återuppbyggnad spelade också en viktig roll. Tysklandsfrågan var ingen fråga vilkensomhelst i franskt politiskt tänkande vid den aktuella tiden. Under loppet av sjuttio år – 1870, 1914 och 1940 – hade Frankrike tre gånger invaderats av den tyska armén. Många miljoner i varje generation och i varje familj hade stupat på slagfälten. Vid alla tre tillfällena hade den franska och tyska nationalkänslan på ett systematiskt sätt kommit att kränkas genom det växelvisa, symboliskt laddade bruket av slottet i Versailles för att utropa det tyska kejsardömet 1871 och sluta fred 1919 liksom det växelvisa bruket av den gamla järnvägsvagnen i Compiègneskogen i Paris, som användes för att under-teckna såväl den tyska kapitulationen 1918 som den franska underkastelsen 1940.

Vid tidpunkten för Schumandeklarationen hade det gått fem år sedan andra världskriget. Återuppbyggnaden pågick som bäst. Samtidigt syntes den storpolitiska utvecklingen med stormsteg vara på väg mot ett nytt världskrig. Sex veckor senare, den 25 juni 1950, utbröt Koreakriget. Två år tidigare hade kommunisternas våldsamma och svekfulla maktövertagande i Tjeckoslovakien gjort slut på det sista inslaget av förtroendefullt samarbete mellan segrarmakterna. Ett år tidigare hade Sovjetunionen tvingats häva sin ett år långa blockad av landförbindelserna mellan Västtyskland och Västberlin.

Röda armén fanns öster om Elbe. Inom några få dagar, efter ett överraskande anfall, troddes dess framskjutna pansarstyrkor kunna vara framme vid Engelska kanalen. En viktig faktor, som i hög grad bidrog till situationens allvar, var den starka ställning som de, då ännu oreformerade, doktrinära kommunistiska partierna hade i Frankrike och Italien. Dessa hade vid denna tid närmare en fjärdedel av rösterna och troddes i ett krisläge vara mer lojala med Sovjetunionen än med majoritetsprincipen i sina hemländer.

Förslaget från den franska regeringens sida var att ”placera hela den fransktyska produktionen av kol och stål under en gemensam hög myndighet i en organisation, som skall vara öppen för deltagande från andra europeiska länders sida”. Anbudet avvisades under de kommande veckorna av Storbritannien men kom att stödjas av Belgien, Italien, Nederländerna, Luxemburg och Västtyskland. Förhandlingar inleddes och resulterade ett år senare, den 18 april 1951, i det s.k. Parisfördraget om upprättandet av Kol- och stålunionen.

Schumandeklarationen börjar på ett retoriskt anslående sätt. ”Världsfreden kan bara räddas genom ansträngningar, vars originalitet och kreativitet står i direkt proportion till de faror som hotar vid ett misslyckande.” Så lyder första meningen. Sedan följer det ena påståendet efter det andra i samma stil.

För att hävda Europas ställning i världen behövs en "organiserad och levande" världsdel. En sådan skapas varken i ett enda slag eller genom en författningskonferens, heter det. Europas enande är en fråga om att steg för steg åstadkomma konkreta resultat, vilka indirekt skapar "en solidaritet grundad på vad som faktiskt åstadkoms". Avgörande därvidlag är att organisationen omfattar Frankrike och Tyskland. Samlandet av de europeiska nationerna förutsätter, att man en gång för alla lyckas upphäva den historiska motsättningen mellan dessa båda länder.

I avsnittet om "de konstitutionella grunderna" anges två för framtiden viktiga villkor. Dels markerar den franska regeringen, att Kol- och stålunionen inte bör få karaktär av stat med egen grundlag. Grunden skall vara mellanstatlig. Konstruktionen förutsätts vila på ett fördrag mellan de ingående länderna, vilket skall godkännas av ländernas parlament. Dels markerar regeringen sin önskan om en överstatlig funktion, som skall vaka över fördragen och vid behov döma mellan motstridiga intressen.

Redan i Schumanplanen vilar överstaten på mellanstatlig grund. Detta något paradoxala förhållande blev vad som kom att institutionaliseras. Låt oss därför se litet närmare på hur denna tanke beskrevs och vilka motiv som anfördes för denna konstitutionellt "orena" uppläggning.

Begreppet överstatlighet brukar bestämmas med hjälp av tre kriterier. För det första kan medlemsstaterna binda varandra genom majoritetsbeslut. För det andra behövs inga ytterligare beslut inom varje land. Gemensamma beslut har direkt verkan. För det tredje har överstatens beslut, vid fall av tolknings tvist, principiellt företräde framför sådana beslut, som fattas av medlemsländerna. En mellanstatlig ordning innebär motsatsen på samtliga dessa punkter. Ett medlemsland har veto. En internationell överenskommelse måste även beslutas nationellt för att bli gällande, och den har inte principiellt företräde.

"Den höga myndigheten", försedd med erforderliga maktbefogenheter, skulle enligt förslaget bestå av oberoende personer, lika många från varje land. Ordföranden skulle väljas gemensamt av regeringarna. Besluten skulle komma att vara "giltiga i Frankrike, Tyskland och de länder som ansluter sig" och nödvändiga garantier skulle finnas för att myndigheten inte skulle komma att missbruka sin ställning.

Vad som sägs om att besluten "kommer att vara giltiga" innebär, att de skall ha direkt verkan och principiellt företräde. Vad gäller det första kriteriet om majoritetsbeslut, däremot, tigger Schumandeklarationen. Men andemeningen är att beslutsordningen skall vara effektiv i den meningen, att dess verksamhet inte skall kunna hindras av de mindre länderna.

Den resulterande paragrafen i det faktiskt ingångna fördraget ett år senare föreskrev majoritetsbeslut inom såväl "höga myndigheten", numera kommissionen, som inom ministerrådet. I det senare fallet kom huvudregeln på ett intressant sätt att modifieras. Det skedde genom att de stora länderna som grupp fick en särställning. Samtycke från rådets sida skulle anses föreligga, kom

det att heta i artikel 28, om "höga myndighetens" förslag godkändes av "en absolut majoritet av medlemsstaternas representanter, däri inbegripet rösten från representanten från en av de stater, som svarar för minst en sjättedel av det totala produktionsvärdet av kol och stål i gemenskapen".

Det överordnade syftet, enligt Schumanplanen, var att inbjuda till något konkret, långsiktigt och dynamiskt. För det första sades det vara angeläget att åstadkomma något påtagligt redan på kort sikt. Planen syftade till "omedelbar handling på en begränsad men avgörande punkt".

För det andra borde det som skulle åstadkommas vara en första etapp på vägen mot ett enande av det splittrade statssystem, som hade börjat ta form redan på 1500-talet. Sammanförandet av kol- och stålproduktionen "säkerställer ett första steg på vägen mot ett enat Europa". Detta samgående kommer att "förändra det historiska ödet för dessa länder, vilka historiskt har haft för vana att var för sig producera den krigsmateriel, vars mest konstanta offer de hela tiden själva visar sig ha blivit".

För det tredje framhävs – och det är naturligtvis ingen bagatell i sammanhanget – en ekonomisk synpunkt på relationen mellan Frankrike och Tyskland. Den föreslagna "produktionens solidaritet" kommer att praktiskt omöjliggöra, säger Robert Schuman, alla framtida krig mellan de båda arvfienerna. Krig blir "inte bara otänkbart utan också materiellt omöjligt". Skapandet av Kol- och stålunionen kommer att "gjuta den reella grunden" för ett politiskt samgående.

Dessa tre punkter utgjorde det öppna budskapet. Tjugo år senare, den 9 maj 1970, trycktes i Le Monde den för samtiden hemliga promemoria, som den grå eminensen och författaren till Schumandeklarationen, Jean Monnet, hade skrivit några dagar före regeringens utspel. I något friare ordalag utvecklar denne i sin promemoria varför överstat utan demokrati är rätt lösning. Det rör sig om tre maskinskrivna sidor, vilka Monnet som tjänsteman hade överlämnat till konseljpresidenten Georges Bidault och utrikesminister Robert Schuman i syfte att sammanfatta situationens allvar och argumenten för den intagna ståndpunkten.

Bakgrunden till den inflytelserika ställning, som Jean Monnet hade i relation till den franska regeringen vid den aktuella tiden, har han själv beskrivit i sina memoarer. Av dessa framgår, hur han menar sig ha kommit fram till ståndpunkten i Schumanplanen. Det sade han sig ha gjort mot bakgrund av sina erfarenheter av praktiska suveränitetsproblem på det internationella planet. Som fransk tjänsteman hade han haft att samordna användningen av de allierades tonnage för transporten av civila och militära förnödenheter över Atlanten och andra liknande problem av stor praktisk betydelse under de båda världskrigen. Dessutom hade han anförtratts svåra medlingsuppdrag av Nationernas förbund under mellankrigstiden. Sedan Kol- och stålunionen hade kommit till stånd blev han den "höga myndighetens" förste ordförande.

Det något friare skrivsättet i Jean Monnets memorandum, jämfört med Schumanplanen, ändrar inte huvudintrycket. Det rör sig om en plädering för vikten av att göra något konkret, snabbt och nytt – med det politiskt viktiga tillägget, att det som föreslås är enda möjligheten. Frankrike och de västeuropeiska länderna är trängda mot väggen. Åt vilket håll de än blickar återstår inget annat än återvändsgränder. En fred mellan USA och Sovjet är inte att tänka på inom överskådlig tid. Västtyskland har ännu inte återfått sin nationella suveränitet utan måste konsultera västmakterna i alla viktiga frågor. Samtidigt behövs den västtyska ekonomiska kapaciteten som bidrag till försvaret av de västliga länderna gentemot ett fruktat angrepp från Sovjetunionen.

USA har rätt att vänta sig ett inslag av självbevaringsdrift från de västeuropeiska ländernas sida, menar Jean Monnet. Det ligger också i dessa länders eget intresse att inte bli mer beroende av USA än vad de redan är. Storbritannien är inte att lita på som företrädare för det samlade europeiska intresset. Om Frankrike tvekar att ta erforderliga initiativ, kommer inget att hända och landet riskerar att bli historiskt ansvarigt för de fria ländernas fortsatta existens. Den föreslagna åtgärden uppfyller kraven på att vara ”djupgående, verklig, omedelbar och dramatisk”. Bara på det sättet kan Frankrike bidra till att ”fästa uppmärksamheten vid längre bort liggande syften samt att skapa en mental beredskap att långsiktigt fullfölja dessa.”

Nyckelbegreppen i Jean Monnets memorandum är konkretion och konstruktion. Pläderingen för konkretion har en betydande principiell lyster i denna bakomliggande argumentering. Tidsandan låter sig kristalliseras i ett enda enkelt och farligt uttryck, skriver han. Det uttrycket är *det kalla kriget*. Allt som händer och allt som görs framstår som förberedelser för ett tredje världskrig.

Båda sidor befinner sig i ett politiskt förlamat tillstånd, en bunkermentalitet, som lätt kan utlösa en sista, förintande kraftmätning. Hundratals miljoner människor är inkapslade i sina krigserfarenheter och sin fruktan för att olyckan ännu en gång skall inträffa. Västeuropéernas sinnen och förhoppningar låter sig inte förändras med mindre än att den franska regeringen föreslår något påtagligt och närliggande men långsiktigt – något som är på en gång fantasi-eggande och möjligt att genomföra.

Genom att handla längs en linje, som ingen tror vara möjlig, fångas den politiska fantasin och mobiliseras en tro på en värld bortom det kalla kriget, argumenterar Jean Monnet. Uppgiften är att ge de västeuropeiska folken hopp och kraft att – efter decennier av nazism, fascism och ockupation – uthärda pressen från Sovjetunionen och den världskommunistiska rörelsen. Fem år efter 1945 måste den franska regeringen ta ledningen. Västeuropéerna skall ges styrka att uthärda ytterligare en period av svåra umbäranden, och det för fransmännen betydelsefulla är att ingjuta förtröstan vad gäller omöjligheten av att Tyskland skall söka militär revansch ännu en gång.

Mot slutet av sitt memorandum skiftar Jean Monnet perspektiv. Han över-

går från att plädera för konkretion mer allmänt till att mer preciserat tala om Kol- och stålunionen, vad som borde göras och vilka fallgropar det gäller att undvika. Han vill varna konseljpresidenten och utrikesministern för att låta sig fångas av sin egen retorik. Det gäller att klart uppfatta de historiskt avgörande begränsningarna, argumenterar han.

Utgångspunkten för en realistisk bedömning bör vara den offentliga opinionen i USA, framhåller Jean Monnet. Amerikanerna vill inte fortsätta att stödja de västeuropeiska länderna, om dessa inte visar tecken till att vilja ta vara på sig själva. För att vara trovärdig behöver den europeiska retoriken byggas runt uttrycket "den fria världen". Samtidigt har världsdelens invånare ett långsiktigt intresse av att framträda som motvikt till USA inom denna vidare gemenskap.

Amerikanerna kommer alltid att ha svårt att förstå den historiska bakgrunden. USA:s medborgare är i första hand amerikaner och i andra hand medborgare i sina delstater. Som européer vet vi, skriver Jean Monnet, att Europa i denna överordnade mening aldrig har funnits. På den europeiska sidan om Atlanten är det inte "den blotta summeringen av suveräniteter, förenade till praktiska rådslag, som skapar en ny identitet". För att en sådan skall kunna växa fram fordras, argumenterar han, "dels en gemensam ekonomisk bas och dels nya former för statlig myndighet, som kan accepteras av de nationella suveräniteterna."

Vid presskonferensen, i direkt anslutning till presentationen, fick Robert Schuman frågan om den tänkta konstruktionen inte vore "på en gång diktatorisk och maktlös". Enligt vad som framgår av Le Monde skall han då ha svarat, att medlemsländernas suveräniteter skulle komma att säkerställas. Medlemsländernas parlamentet skulle få tillfälle att begränsa "höga myndighetens" makt. Dessutom skulle dessa bli ytterst ansvariga för genomförandet av unionens politik i vart och ett av medlemsländerna.

Därtill tog Robert Schuman även upp en rättslig aspekt på frågan. Han ville göra klart, att "i den mån denna maktutövning av en på detta sätt inrättad överstatlig myndighet kan synas betänklig, bör man veta att den franska regeringen förutser inrättandet av en innehållslig rättsprövning på europeisk nivå." Om formen för denna rättsprövning vore det ännu för tidigt att uttala sig, sade han. Men det kunde inte bli fråga om någon rättsprövning i Europarådets regi. Kol- och stålunionen skulle få en egen högsta domstol.

Bara på en viktig punkt kom den faktiskt inrättade Kol- och stålunionen att nämnvärt skilja sig från vad som skisserades i Schumanplanen. Enligt förslaget skulle "höga myndighetens" ledamöter utses av medlemsländernas regeringar enligt principen en stat, en röst. I det slutliga fördraget hade det gjorts en för framtiden viktig modifikation. Enligt föreskrifterna i Parisfördraget 1951 är medlemsländerna likställda i fråga om utseende av ledamöter i "höga myndigheten". Dess regeringar skall i samförstånd utse åtta ledamöter, dock högst två från samma land. Enligt praxis kom Frankrike, Italien och Tyska förbundsrepubliken att få två ledamöter vardera och de övriga tre medlemsländerna en

ledamot vardera. Antalet ledamöter i ministerrådet kom på motsvarande sätt att något modifieras med hänsyn till folkmängden. Frankrike, Italien och förbundsrepubliken tillerkändes 4 röster, Belgien och Nederländerna 2 röster samt Luxemburg 1 röst.

Ett inslag av majoritetsstyre etablerades således i det praktiskt avgörande, lagstiftande organet, bestående av medlemslänternas exekutiver och centrala förvaltningsorgan, utan en motsvarande mekanism för ansvarsutkrävande. Det parlamentariska inslaget inskränkte sig till en maktlös rådgivande församling. Endast där blev det aktuellt med full anpassning till folkmängden. Bara vad gäller denna församling kom principen en medborgare, en röst att gälla tvärs över nationsgränserna.

Kol- och stålunionens inspiratörer och konstruktörer undvek med andra ord att ställa den konstitutionella frågan på sin spets. Formen överstat utan demokrati motiverades inte genom att problemet uttryckligen blev diskuterat. Strategin synes ha varit att dra bort uppmärksamheten från den principiella svårigheten genom att på ett allmänt och övergripande plan hänvisa till att något måste göras med hänsyn till det kalla kriget, Tysklands delning, behovet av försoning med Tyskland, USA:s otålighet samt med beaktande av det europeiska statssystemets särskilda historia.

Nödvärn, som är grundtanken i Schumanplanen, motiverar ett välriktat slag (*un coup décisif*) mot en avgränsad, men för framtiden avgörande punkt i den historiskt framvuxna strukturen av folksuveräniteter.

Ordet historisk syftar på två egenskaper hos det framlagda förslaget. Dels betecknar det tanken om ett slutligt upphävande av motsättningen mellan Frankrike och Tyskland. Tekniskt sett är detta en värdering. Men denna framställs i form av en prognos om vad framtiden innebär. Dels uttrycker ordet historisk en önskan om att vara realistisk.

Som insiktsfulla européer låter vi oss inte ryckas med av amerikanernas naiva entusiasm för övergripande, schematiska lösningar. Det är argumentet i vad Jean Monnet skriver den 28 april 1950 till sina uppdragsgivare. Vårt statssystem började ta form redan på 1500-talet. Dessa europeiska staters demokratisering, däremot, kom med flera hundra års fördröjning i förhållande till det "förstatligande", som inleddes genom renässansen och reformationen. På den amerikanska sidan om Atlanten sammanföll bildandet av den överordnade, suveräna staten med att denna gjordes demokratisk. På den europeiska sidan kom staten först och demokratin flera hundra år senare. Att det demokratiska genombrottet inträffade först efter 1918 i flertalet fall försvårar ett enande. Vill man ena Europa, går det inte att bortse från vad som faktiskt har inträffat från den slutliga brytningen med medeltiden fram till mitten av 1900-talet.

Uttrycket nödvärn avser i straffrätten en gärning, som i sig är otillåten men som sedd i sitt sammanhang bedöms vara icke brottslig, därför att den avser att avvärja ett angrepp. Efter det demokratiska genombrottet är det på motsvarande sätt normvidrigt att etablera en överstat utan att samtidigt göra denna

åtkomlig för en samlad opinionsbildning och försedd med en mekanism för utkrävande av ansvar. Men den franska regeringen lanserar likafullt ett förslag med denna innebörd.

Det anförda motivet är det nödläge, som föreligger efter det att segrarmakterna i andra världskriget har gått skilda vägar. Genom att göra något snabbt och resolut ville man söka förebygga utbrottet av ett tredje världskrig, som kunde lugna amerikanerna och samtidigt bidra till en slutlig lösning av Tysklandsfrågan.

Provisorium

År 1950 hade argumentet för överstat utan demokrati varit situationens utomordentliga allvar och stora historiska betydelse. Fyrtio år senare stödde sig motståndarna till en demokratisering på en argumentering av rakt motsatt innebörd. Nu var det inte längre sakens stora vikt, som motiverade ett avsteg från doktrinen. Nu var det i stället samgåendets marginella och förutsebara innebörd, som ansågs motivera att överstaten inte behövde göras demokratisk.

Det främsta uttrycket för denna förskjutning i argumentationen för överstat utan demokrati – från att frågan var *alltför viktig* till att den var *alltför oviktig* för att motivera en demokratisk organisation – är den bedömning, som den tyska författningsdomstolen gjorde i sitt principiellt viktiga domslut hösten 1993. Frågan gällde huruvida den tyska förbundsdagens och förbundsrådets beslut att ratificera Unionsfördraget kunde anses förenligt med demokratikravet i grundlagen.

Medlemsländernas regeringar hade den 11–12 december 1991 i den holländska staden Maastricht förhandlat sig fram till ett antal ändringar i de gällande grundfördragen. Det viktigaste som överenskoms – drygt ett år efter den tyska återföreningen och några veckor före Sovjetunionens slutliga sammanbrott – var att medlemsländerna vid slutet av 1990-talet borde ta ett avgörande steg utöver vad som redan hade uppnåtts i fråga om gemensam förvaltning. Inte bara marknaden utan också myntet borde förenas.

Bar en myntunion inom sig fröet till en fiskal union? Eller skulle det senare hotet mot principen överstat utan demokrati gå att avvärja? Det var den fråga, som därmed inställde sig. Fiskal union avser inte bara gemensamma regler för marknaden och det politiska beteendet utan även en gemensam skatte- och utgiftspolitik.

Fiskal union går utöver en harmonisering av skattesatser. Den inbegriper även en fiskal gemenskap, dvs. att resurser omfördelas mellan medlemsländerna. Det sker i så fall med stöd av en federal rätt att beskatta och så att skattemedel inte bara förbrukas inom de länder varifrån de har inlevererats. Precis

som fallet är inom etablerade förbundsstater kan resurser tas i anspråk efter politiskt fastställa behov inom andra delar av unionen.

Två månader senare, den 8 februari 1992, godkände medlemsländernas utrikes- och finansministrar den exakta ordalydelsen av de föreslagna fördragsändringarna. Därefter var det dags för godkännande genom folkomröstningar i Danmark, Irland och Frankrike och av parlamenten i övriga medlemsländer. Parallellt härmed utbröt krig i det dåtida Jugoslavien, och arbetslösheten ökade lavinartat.

De allt högre arbetslöshetstalen var naturligtvis världsekonomiskt betingade. Den ekonomiska nedgången berodde emellertid också, eller troddes i varje fall bero, på bundenheten vid den tyska penningpolitiken. Denna drev upp räntan till rekordnivåer, då kostnaderna för den tyska återföreningen inte till någon del ansågs böra finansieras med de tyska sedelpressarna. Förbundsregeringen hade inte bara igångsatt jättelika program i den östra delen av landet utan även beslutat lösa in den östtyska valutan enligt principen 1:1. Det senare svarade inte mot den faktiska skillnaden i fråga om ekonomisk förmåga mellan de båda tidigare tyska staterna.

På grund av Tysklands dominerande ställning kom den tyska politiken att inverka negativt över hela kontinenten och därmed försvåra godkännandet i de olika medlemsländerna. Den första folkomröstningen i Danmark den 3 juni 1992 slutade med ett knappt nej, och den franska folkomröstningen den 20 september samma år slutade med en chockerande liten marginal till förmån för ett franskt godkännande.

Mot bakgrund av erfarenheterna under nazismen har den tyska demokratin ingen plats för folkomröstning för att lösa nationella problem. Däremot erbjuder den tyska grundlagen en möjlighet till författningsbesvär för enskilda medborgare. Det var vad som utnyttjades i detta fall.

Münchenadvokaten Manfred Brunner klagade och framtvingade en prövning av författningsdomstolen. En sådan inleddes på nyåret 1993, sedan förbundsdagen med närmare fem sjättedels majoritet hade röstat för ratificering. Genom att Brunners besvär upptogs till prövning kom det problem att ställas, som Robert Schuman och Jean Monnet så skickligt hade undvikit 1950. På vilka grunder kunde man anse, att ett godkännande vore förenligt med demokratiprincipen i medlemsländernas grundlagar?

Tio månader efter förbundsagens beslut kom den friande domen. Den 12 oktober 1993 avgav domstolen ett sextio sidor långt utlåtande. Enligt detta gick en tysk ratificering av Maastrichtfördraget att förena med grundlagen. Tre särskilda villkor – *marginalitet, förutsebarhet och återkallbarhet* – borde vara uppfyllda. Då så kunde anses vara fallet, uttalade domstolen, kunde klaganden inte anses kränkt som tysk medborgare så som han hade hävdad i sin besvärslaga.

Frågan om uppfyllandet av dessa tre villkor har ett betydande allmänt intresse. Ty det är bara möjligheten till domstolsprövning, som skiljer den tyska demokratin från andra medlemsländer. För samtliga uppkommer frågan

om förenligheten mellan den egna grundlagen, å ena sidan, och fördragets bestämmelser om majoritetsstyre, direkt verkan och principiellt företräde å den andra. Det som ställde frågan på sin spets i Tyskland var frånvaron av möjligheten till folkomröstning som konstitutionell utväg. Också den svenska argumenteringen i samband med tillträdet hösten 1994 påverkades av detta. Såväl regeringen som utskottet stödde sig på den tyska författningsdomstolens villkor för att tillbakavisa Manfred Brunners besvär.

Det som inträffade i Tyskland under 1992 och 1993 var en utveckling i två faser. Fram till dess att förbundsdagen och förbundsrådet tog ställning diskuterades en teknisk justering av grundlagen. Den gällde förbundsländernas ställning med hänsyn till överstaten i Bryssel. Själva grundlagsenligheten som sådan var inte ifrågasatt. De stora partierna gick på samma linje och förslaget om ratificering godtogs den 2 december 1992 med 543 mot 17 röster i förbundsdagen och enhälligt av delstatsregeringarna i förbundsrådet två veckor senare, den 18 december samma år.

Samma dag som förbundsrådet fattade sitt beslut lämnade Manfred Brunner in en sextio sidor lång besvärsskrift till författningsdomstolen. Kontentan var, att Brunner ansåg sig kränkt i sina grundrättigheter som tysk medborgare av det beslut som förbundsdagen och förbundsrådet just hade fattat. Principen om parlamentarisk demokrati hörde enligt hans mening till det kärninnehåll i grundlagen, som enligt den s.k. evighetsklausulen inte fick upphävas. Godkännandet av unionsavtalet innebar en sådan förändring. Det sades såra Manfred Brunners människovärde och aktualiserade frågan om dennes motståndsrätt. Mot den bakgrunden önskade han få sin sak prövad. Domstolen borde upphäva, yrkade han, förbundsdagens och förbundsrådets med stor majoritet fattade beslut.

Såväl regeringen som förbundspresidenten meddelade författningsdomstolen, att de inte ämnade gå vidare med sitt godkännande förrän domstolen hade yttrat sig. Under första halvåret 1993 genomfördes därefter en imponerande skriftväxling mellan domstolen och olika statsorgan. Tysklands mest namnkunniga professorer i statsrätt deltog som formuleringskickliga nedtecknare av dessa olika synpunkter. Härigenom kommer den tyska ratificeringsdebatten att bli utan europeisk motsvarighet vad gäller allvarstygnt skarpsinne.

Enligt domen godtogs förbundsdagens och förbundsrådets godkännande på vissa villkor. Så länge Europaparlamentet inte fungerar som bas för unionen, är det medlemsländernas demokratier som är det primära. Följaktligen finns det en gräns för hur långt unionens uppgifter och befogenheter kan sträcka sig, argumenterar domstolen. Medlemsländerna behöver ha kvar tillräckligt viktiga uppgifter för att en demokratisk folkvilja skall te sig meningsfull för den "andliga, sociala och politiska samhörighet, som rättsligt utgörs av det tyska statsfolket."

Den gränsen ansåg domstolen inte vara överskriden genom Maastrichtfördraget. Ytterligare en fråga man kan ställa sig gäller den i fördraget reglerade

de myntunionen. Varför ansåg domstolen inte övergivandet av penningpolitiken innebära ett överskridande av den kritiska gränsen för vad som var en marginell inverkan på den tyska demokratin? Svaret följer av att referensramen genomgående är den egna författningen och ingen mer generell teori om hur demokratiska författningar bör vara beskaffade. Enligt domstolens mening var penningpolitiken redan förd åt sidan i den tyska grundlagen. Sättet att styra den europeiska centralbanken gör från den synpunkten ingen skillnad. Banken är inget problem, förutsatt att den skyddar enskilda tyska medborgares rätt till fast penningvärde lika bra som Bundesbank förutsätts göra enligt den tyska grundlagen.

Avgörande för att kriteriet förutsebarhet – i fråga om vartill den ”utlånade” suveräniteten används – skall vara uppfyllt är att unionen inte är någon stat. Den har ingen egen beslutsrätt i grundlagsfrågor. Tvärtemot vad som gäller för en stat är unionen en fördragsgemenskap med visserligen reellt överstatliga, men med begränsade och klart angivna, syften för de olika sektorerna. Huvudsaken enligt domstolens uppfattning är, att unionen inte själv kan bestämma de konstitutionella förutsättningarna för överstaten. Unionen har ingen egen grundlag och därmed ingen ”kompetens-kompetens”. Den kan inte ”själv” omstrukturera sina befogenheter utan är beroende av medlemsländerna, som behöver vara överens. Medlemsländerna har makten över fördragen (*Herren der Verträge*).

Fördragen är så skrivna, att unionens ministerråd inte kan besluta om annat än vad som täcks av anslutningslagen inom varje enskilt medlemsland. Eftersom det förhåller sig på det sättet, går utlåningen av nationella beslutsbefogenheter för gemensamt bruk att tolerera, argumenterar domstolen.

Också med hänsyn till kriteriet förutsebarhet kunde man tänka sig svårigheter vad gäller penningpolitiken. Är det verkligen förutsebart, hur den europeiska centralbanken kommer att agera i olika möjliga situationer, när det blir fråga om att göra avvägningar gentemot andra mål än prisstabiliteten? Ja, det är förutsebart, svarar domstolen. Så länge unionen är en gemenskap för prisstabilitet (*Stabilitätsgemeinschaft*) gör den precis det som medlemsländerna har givit den i uppdrag att göra. Först om den skulle upphöra att sköta sin förutbestämda uppgift, kan man säga att den inte längre har någon täckning i den tyska grundlagen. Då är Tyskland fritt att återupprätta D-marken, menar domstolen.

Kraven på marginalitet och förutsebarhet låter sig diskuteras både med avseende på vad domstolen mäter och hur mätningen utfaller. Frågan om utfallet av mätningen skjuter jag emellertid framför mig så länge. Först vill jag uppehålla mig något ytterligare vid vad domstolen väljer att uppmärksamma.

På nationell nivå behöver statens verksamhet inte till alla delar kunna förutses. Snarare betonar vi demokratins behov av en handlingsduglig centralmakt. Denna skall kunna ta egna initiativ, för vilka ansvar kan utkrävas i allmänna val. Det behövs ledning för att kunna ange politikens huvudsakliga

inriktning samt för att kunna hantera situationer, som inte tidigare har uppkommit och som därför inte har kunnat förutses. Varför resonerar författningsdomstolen på ett annat sätt i fråga om unionen? Varför är det en positiv sak om ledningen kan hantera det oförutsebara i ett *medlemsland* men negativt, om de ledande i *unionen* kan ta initiativ för att hantera det oförutsedda?

Motivet bakom domstolens entusiasm för marginalitet och förutsebarhet återfinns i det avsnitt av domen, som lägger grunden för domstolens bedrift att lyckas förena principen om överstat utan demokrati med demokratikravet i den tyska grundlagen. Det sker genom att domstolen lägger fast vad unionen måste anses vara, om det skall vara möjligt att frikänna förbundsdagens och förbundsradets beslut att godkänna den tyska anslutningen till Maastrichtfördraget.

Gemenskapsrätten rör bara den fria rörligheten av varor, tjänster, kapital och arbetskraft. I allt övrigt gäller mellanstatlig samverkan och mellanstatligt samarbete. Bara i fråga om regleringen av marknaden är det aktuellt med någon överstatlighet. Detta måste understrykas för att få perspektiv på den ställda frågan, menar domstolen. Sist och slutligen rör det sig om en statsunion (*Staatenverbund*) snarare än en förbundsstat (*Bundesstaat*) eller ett statsförbund (*Staatenbund*).

Gemenskapsrätten hämtar sin auktoritet från medlemsländerna var för sig. Inom det tyska territoriet kan det gemensamt beslutade anses vara bindande i kraft av förbundsdagens och förbundsradets beslut om att så skall vara fallet. Terminologiskt inför domstolen i och med detta en ny beteckning. Gemenskapsrätten förutsätter inget statsförbund, inte heller någon förbundsstat utan en *statsunion*, en sammanslutning av demokratiska stater med överstatlighet inom givna fördrag för vissa bestämda angelägenheter. Reellt innebär det nyskapade ordet inget nytt. Det var bara namnet, inte begreppet, som förändrades genom införandet av ordet statsunion i stället för det tidigare använda uttrycket *förvaltningsunion* (*Zweckverband*).

Visserligen är fördraget slutet på obegränsad tid. Men "rättsanvändningsbefallningen" måste sist och slutligen vara möjlig att upphäva. Eftersom gemenskapsrättens giltighet inom det tyska territoriet vilar på anslutningslagen, bevarar Tyskland sin ställning som suverän och likaberättigad stat i förhållande till andra stater.

Suveräniteten är med andra ord inte överlämnad till någon ny stat. Den är bara utlånad för gemensamt bruk, resonerar domstolen. Om överstaten är provisorisk och rättsanvändningsbefallningen möjlig att återkalla, rör det sig om en statsunion. Av detta följer den vikt, som läggs vid kriterierna marginalitet och förutsebarhet. Utlånade kompetenser förutsätts utgöra en relativt mindre del i förhållande till de kompetenser, som hanteras enligt demokratins vanliga spelregler. Kompetensens ägare, det tyska folket, behöver kunna förutse vartill denna skall utnyttjas. Förbundsdagen skall, vid fall av avtalsbrott, kunna återta sitt beslut om gemenskapsrättens giltighet på det egna territoriet. Det sena-

re är avgörande för att det inte rör sig om en förbundsstat med eget statsfolk utan om en förvaltningsunion.

Opinionsmässigt är medlemskapet möjligt på grund av att det uppfattas som legitimt av en tillräckligt stor del av befolkningen. Medlemskapet möjliggörs, argumenterar domstolen, av att det politiska samgåendet gäller begränsade och definitionsmässigt opolitiska delar av suveräniteten. Gemenskapsrätten kan beslutas med majoritet i ministerrådet, ha direkt effekt samt gälla framför nationell lag så länge villkoren marginalitet och förutsebarhet går att uppfylla. Det som avgör saken, enligt domstolens uppfattning, är att "rättsanvändningsbefallningen" till den egna förvaltningen och de egna domstolarna går att upphäva.

Först när användningen av de sammanlånade befogenheterna inte längre är marginell eller sker på ett oförutsebart sätt, har saken kommit i ett annat läge. Då har de ingående staterna rätt att upphäva sin befallning till den egna förvaltningen och de egna domstolarna att lyda gemenskapsrätten. Om man betänker myntets och skatternas inrikespolitiska betydelse, inställer sig en stilla undran. Går det verkligen att betrakta den ekonomiska och sociala politiken som marginell, förutsebar och möjlig att återkalla? Är inte detta att driva den statsrättsliga påhittigheten ett steg för långt? Krävs inte ett större hänsynstagande till politiska realiteter? Måste inte en motivering för överstat utan demokrati i större utsträckning beakta vad beslutsfattandet enligt denna metod faktiskt omfattar?

Schumanplanen motiverade överstat utan demokrati med tanken om nödvärn. När den tyska författningsdomstolen, fyrtiotre år senare, pressades på besked valde den en annan argumentationslinje. Om det kalla kriget och behovet av att en gång för alla göra upp räkningen mellan Tyskland och Frankrike sade domstolen inte ett ord. I stället valde den att ställa det statsrättsliga problemet på dess allra mest principiella spets.

Gemenskapsrätten är provisorisk, sade domstolen. Folksuveräniteten har inte lämnats över till någon överstat utan är enbart utlånad för gemensamt bruk. Medlemsstaterna har tillfälligt gått med på att låta sin gemenskap fungera *som om* den vore en överstat. Gemenskapsrätten kan när som helst "stängas ute" från det egna territoriet genom ett ensidigt beslut från den tyska förbundsstatens sida, om villkoren inte längre är uppfyllda. En i denna mening provisorisk förvaltningsunion kunde anses förenlig med vad den egna grundlagen föreskriver om mänskliga rättigheter, fria val och majoritetsstyre.

Den tyska författningsdomstolens motivering är skarpsinnig. Ändå är det något som saknas. Det är en nyansering med hänsyn till vilka delar av medlemsländernas politik, som är berörd och vad detta innebär. Är den grundläggande karaktärstiken, att överstaten är provisorisk och marginell, lika självklart riktig över hela fältet? För att kunna formulera en entydig slutsats avstod domstolen från att konfrontera begreppen marginell, förutsebar och möjlig att återkalla med det slags ekonomisk och social politik, som överstaten förutsätts

hantera. Domstolen diskuterade hur tillförlitlig mätningen kunde anses vara snarare än om det var rätt sak som mättes.

Hävstång

Utmärkande för den sociala situationen under 1990-talet är att en tiondel av befolkningen är arbetslös. Medlemsländerna lider av stora budgetunderskott, ständig risk för valutaspekulation och en sviktande tilltro till såväl välfärdsstaten som arbetsrätten och sättet att lösa tvister på arbetsmarknaden.

I det perspektivet är det inte utan vidare självklart, att de nationella bindningarna vid en överstat utan demokrati kan anses gälla något marginellt, förutsebart och något som är möjligt att återkalla. Det går också att göra motsatt bedömning – att möjligheten till en europeisk socialpolitik och ekonomisk politik kan visa sig avgörande för möjligheterna att långsiktigt hävda demokratin i medlemsländerna.

För att kunna godta Maastrichtfördraget undvek domstolen att kommentera det överstatliga beslutsfattandets reella innehåll. Domarna resonerade om *vad* som kunde godtas som marginellt och förutsebart, inte om överstat utan demokrati *alls* går att försvara. Att domstolens uppmärksamhet mera kom att ägnas mätningen snarare än måttstocken har en uppenbar förklaring. Som författningsdomare kunde professorerna inte resonera förutsättningslöst. De måste, för att kunna spela sin roll och långsiktigt rädda domstolen, även beakta statsnyttan.

Detta är emellertid inte hela förklaringen. Därtill kommer den begränsning, som ges av det statsrättsliga perspektivet. En koncentration på det politiska beslutsfattandets juridiska form begränsar synfältet. Med konsekvent tillämpning av den synpunkt som domstolen anlägger, faller det sig naturligt att blunda för hur procedur och innehåll samverkar.

Inom ramen för en statsvetenskaplig referensram, däremot, går det inte att bortse från hur normgivningsmakten och finansmakten används. Utmärkande för medlemsländerna är yttrandefrihet, organisationsfrihet och strejkrätt samt allmän och lika rösträtt. Dessa friheter finns inte bara i teorin. Medlemsländerna bedriver en kraftigt omfördelade – regionalt, socialt och åldersmässigt – politik med vidhörande skattekvot. I flertalet länder betalar medborgarna mellan 40 och 55 procent av BNP till gemensamma ändamål.

Dessa strukturella ramfaktorer bör tas med i bedömningen. Annars går det inte att fastställa den *reella* innebörden av begreppen marginell, förutsebar och att den utlånade delen av beslutsrätten skall gå att ta tillbaka. Om vi även tar hänsyn till den offentliga sektorns omfattning, framträder överstat utan demokrati som en *hävstång* vad gäller möjligheterna att motverka och främja union-

smedborgarnas välfärd. Argumenten nödvärn och provisorium bortser från detta. Överstat utan demokrati är – som jag ser det – inte bara en historisk och statsrättslig kategori utan också ett sätt att fatta beslut, som gör det möjligt att påverka politikens innehåll.

Möjligheten att fatta överstatliga beslut svarar inte mot möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande. Därigenom främjas ett politiskt innehåll, som – enligt unionsorganen och medlemsländernas regeringar – ligger mer i linje med det allmänna bästa än vad en politik utan bindande överstat skulle göra. Aktörerna anser detta oavsett vilka historiska och statsrättsliga motiv, som i övrigt kan tänkas vägleda dem. Poängen är att det allmänna bästa bedöms vara avsevärt svårare att främja inom ramen för en ordning, där även överstaten kan ställas till demokratiskt ansvar. Det går med andra ord att bedriva en effektivare välfärds- och tillväxtpolitik, tror politikerna, om valmanskåren pressas tillbaka till en mer undanskymd ställning.

En hävstång tjänar till att stärka den egna kraften. Dess funktion är att främja respektive att motverka en förändring, som man önskar eller vill motverka. Med hjälp av ett spett kan jag lyfta eller hålla mot en sten, som jag önskar flytta eller hindra från att förflytta sig. Kraften ökar ju längre från jämviktspunkten, som jag lyckas anlägga spettet. Så är det också i politiken. Den politiskt verksamme måste även förutsättas önska en procedur, som gynnar eller missgynnar det politiska innehåll, som han eller hon önskar hämma respektive främja.

Tanken om hävstång utesluter inte att nödvärn och provisorium kan vara verksamma motiv. Poängen är att hävstångsmotivet är mer allmängiltigt formulerat och gör analysen mer realistisk. Ett delvis annat ljus kastas därmed över frågan inför 2000-talet. Varför håller jag fast vid, om jag nu gör det, principen om överstat utan demokrati också efter det kalla kriget? Varför vill jag överge, om jag nu önskar det, denna väl etablerade princip? Vilka är mina innehållsliga motiv för att stå fast vid respektive för att överge den ordning, som har kommit att etableras?

Från statsrättslig synpunkt och med hänsyn till proceduren är frågan lätt att besvara. Precis som den tyska författningsdomstolen skriver finns det tre möjligheter. Inom två av dessa, förbundsstaten och statsförbundet, är förhållandet mellan makt och ansvar balanserat. Ansvaret utkrävs på den nivå, där den avgörande makten ligger. Den tredje möjligheten är statsunion. I detta fall begränsar sig frågan till om det politiska innehållet är så marginellt, förutsebart och återtagbart från nationell synpunkt, att överstat utan demokrati låter sig försvaras.

Betydligt svårare blir uppgiften, om jag ger upp tanken om att överstaten skulle kunna vara marginell, förutsebar och återtagbar och *ändå* försöker göra gällande, att den bör bedriva sin politik oberoende av medborgarna. Kan det verkligen finnas något bra sätt att argumentera innehållsligt *mot* majoritetsprincip och demokratiskt ansvarsutkrävande? Eller tvingas jag i så fall konsta-

tera, att ordningen överstat utan demokrati är ohållbar?

Här vill jag hänvisa till den figur, varmed Liesbet Hooghe och Gary Marks illustrerar sin framställning härinvid (s. 72). Sättet att fatta beslut är enligt deras uppfattning inte bara en fråga om rätt avvägning mellan gemensam, samordnad och nationell procedur. Hur vi ställer oss till sättet att fatta beslut har också att göra med vad vi tror blir utfallet av den valda proceduren. Den huvudsakliga skillnaden går mellan den utpräglad marknadsliberala tankeskolan, å ena sidan, och den socialpolitiskt inriktade krist- och socialdemokratiska tankeskolan å den andra.

Inte bara marknadsliberaler utan också krist- och socialdemokrater föreställer sig, att aktörerna eftersträvar största möjliga rörlighet för kapital, varor, tjänster och personer. För detta lämpar sig den överstatliga reglering, varom det råder full enighet mellan de båda tankeskolorna.

Annorlunda förhåller det sig med den del av politiken, som är inriktad på att hantera effekterna av den fria rörligheten. Marknadsliberalerna vill stanna vid att säkra denna rörlighet. Inom det krist- och socialdemokratiska lägret, däremot, har man vidare ambitioner. Dels är denna tankeskola mer socialt inriktad och långsiktigt inställd på en överstatlig välfärdspolitik med inslag av omfördelning. Dels är dessa partier bärare av den historiska uppgiften att "fördjupa" och att "vidga" inte bara det ekonomiska utan också det politiska samgåendet.

Det nationella beslutsfattande, som gäller för de kostsamma, ekonomiskt omfördelande delarna av socialpolitiken försvårar en enhetlig och sammanhållen politik på europeisk nivå. Om en sådan kunde tillämpas, skulle de negativa sociala effekter, som uppstår genom borttagandet av handelshinder, kunna motverkas på samma överstatliga nivå som där avregleringen har företagits. Men det är alltså inte möjligt. Förhållandet mellan ett negativt borttagande av nationella särlösningar å ena sidan och möjligheten till positiva, motsvarande lösningar på europeisk nivå å den andra är inte symmetriskt. Från konstitutionell synpunkt är det lättare att göra marknaden gemensam än det är att besluta om en gemensam socialpolitik med inslag av ekonomisk omfördelning.

Konfronterad med denna asymmetri mellan negativ och positiv integration drar en krist- eller socialdemokrat inte slutsatsen, att överstaten bör avskaffas vad gäller marknaden. Det vore alltför riskabelt med tanke på de ekonomiska följderna. I stället inriktar man sig på att långsiktigt söka åstadkomma en överstat också vad gäller välfärdspolitik. Man vet bara inte riktigt hur detta skall gå till och om detta, strängt taget, går att åstadkomma utan att den härmed sammanhängande asymmetrin mellan makt och ansvar utjämnas.

Bristen på likformighet vad gäller såväl unionspolitikens procedur som dess innehåll föranleder beteckningen *dubbel* asymmetri. Organisationen som helhet är "sned" i två skilda hänseenden, vilka ömsesidigt betingar varandra. Vad gäller innehållet råder olika beslutsregler för den gemensamma marknaden och förutsättningarna för en omfördelande socialpolitik. Vad gäller proceduren gäl-

ler på motsvarande sätt skilda beslutsregler. Beslutsregeln för den gemensamma marknaden är överstat utan demokrati. Beslutsregeln för välfärdspolitiken, däremot, är majoritetsstyre med ansvarsutkrävande med valmanskåren inom varje land för sig som uppdragsgivare.

För unionen som helhet medför ett politiskt hävstångsmotiv, att den dubbla asymmetrin tenderar att cementeras. Inget av de båda huvudlägren tar något initiativ för att avskaffa den bristande likformigheten. Må så vara att denna är djupt otillfredsställande från proceduriell synpunkt, understryker krist- och socialdemokrater. Politikens innehåll är emellertid också viktigt, tillägger man inom båda huvudlägren.

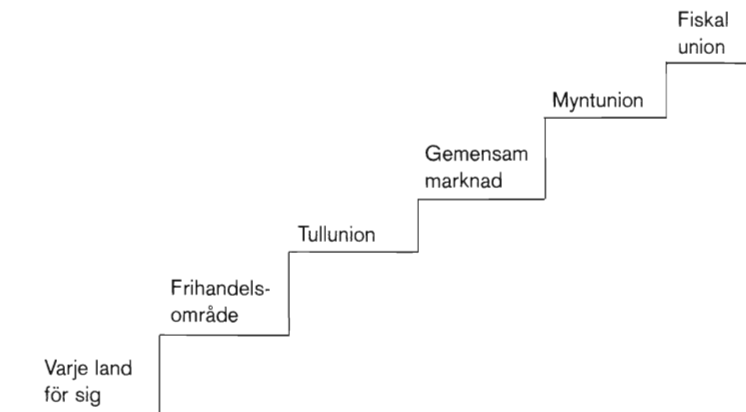
Marknadsliberaler gillar det som har åstadkommit i fråga om fri rörlighet och gemensam marknad. Att proceduren är asymmetrisk framstår i det perspektivet som mindre viktigt. Krist- och socialdemokrater å sin sida vågar, av rädsla för ekonomisk turbulens, inte äventyra grunden för överstaten vad gäller marknaden. Av fruktan för sina valmanskårer tvekar de samtidigt att ta något steg i demokratisk riktning vad gäller omfördelade välfärdspolitik på europeisk nivå. Det praktiska resultatet blir ett bestående av den dubbel olikformiga ordning, vad gäller såväl procedur som innehåll, som har vuxit fram under de senaste femtio åren.

Den faktiskt etablerade överstaten låter sig med andra ord svårigen uppfattas som marginell, förutsebar och återtagbar. I ljuset av hävstångsmotivet och den dubbla asymmetris problem tydliggörs det konstitutionella problemet inför 2000-talet.

Frågan om arrangemanget överstat utan demokrati bör överges blir för den skull inte lättare att besvara sedan den har klargjorts. Men det blir lättare att förstå, varför så många aktörer i praktiken ryggat för tanken om en demokratisering. De gör detta också efter det kalla kriget och utan att rimligen kunna tro på den tyska författningsdomstolens teori om att överstaten är marginell, förutsebar och möjlig att återkalla. Det som förklarar deras ställningstagande, bedömer jag, är deras sneglande på det politiska innehållet och fruktan för vad som kan inträffa efter en demokratisering.

Den av den tyska författningsdomstolen försummade differentieringen går att illustrera med hjälp av den s.k. integrationstrappa (figur 1), som den ukrainsk-amerikanske experten på jämförande federalism, Bela Balassa, presenterade i början av 1960-talet. Denna tänkta trappa sträcker sig från en första nivå, där inget politiskt samgående förekommer, till en sjätte nivå, där länderna helt har gått samman i form av en fiskal union. Mellan den lägsta och den högsta nivån finns fyra mellanlägen: frihandelsområde, tullunion, gemensam marknad och myntunion.

Figur 1: Integrationstrappan



Inom ett frihandelsområde, den andra nivån i trappan, råder tullfrihet mellan de ingående länderna. Tullsatserna är emellertid inte samordnade gentemot tredje land. När samverkan har formen av tullunion, den tredje nivån, är den yttre tullmuren lika för alla. Då marknaden är gemensam, den fjärde nivån, är inte bara tullar utan även andra handelshinder undanröjda.

På den femte nivån frånträder medlemsländerna rätten till eget mynt. Bristande anpassningsförmåga kan då bara kompenseras genom att medborgarna sänker sin standard eller flyttar. Länderna kan inte var för sig överbygga tillfälliga motgångar genom att låta värdet på sitt mynt flyta i förhållande till värdet på andra länders betalningsmedel.

På den sjätte nivån, slutligen, kombineras myntunionen med en gemensam skatte- och utgiftspolitik. Innebörden blir fiskal union, dvs. att resurser som skapas inom ett medlemsland kan förbrukas inom ett annat. Modellen för detta finns i etablerade förbundsstater som USA, Kanada och Tyskland, där 15 à 30 procent av BNP omfördelas på unionsnivå.

Europeiska unionen håller i dag på att häva sig upp till fjärde nivån. Medlemsländerna bildar en gemensam marknad. En definitiv övergång från den tredje till den fjärde nivån har varit eftersträvat alltsedan Romfördraget trädde i kraft 1958. Trots alla officiella fördömanden av handelshinder har emellertid länderna fortsatt att motverka intrång på sina egna hemmamarknader. Genom det s.k. 1992-programmet, som var prioriterat under senare delen av 1980-talet, gjordes aktningvärda försök att öppna de nationella marknaderna. Ännu återstår dock mycket att göra innan alla europeiska företag är lika ställda på en gemensam hemmamarknad. Den fria konkurrensen är alltid ifrågasatt och måste ständigt på nytt återerövas av överstaten.

Under 1990-talet har detta vardagliga arbete med att undanröja handels-

hinder kommit att skymmas av planerna för en myntunion. Jämsides med fortsatt arbete för att komma till den fjärde nivån har förberedelserna inletts för en överstatlig ordning även på den femte nivån.

Steget från den fjärde till den femte nivån reser ytterligare en fråga. Den gäller de politiska förutsättningarna för att omfördela resurser över nationsgränserna med stöd av unionsbudgeten. Om länderna önskar en sådan möjlighet, accentueras kravet på en överstat *med* snarare än *utan* demokrati på den sjätte nivån. Centralbanken planeras nämligen inte bara bli överstatlig utan oberoende även av unionsorganen. Det kan komma att öka kravet på en överstat som inte bara reglerar utan även omfördelar.

Vid en övergång till den sjätte nivån aktualiseras frågan om unionen som en politisk gemenskap i sin egen rätt. Ännu saknas den samhörighet, som behövs för att på grundval av majoritetsstyre beskatta på europeisk nivå. För att en sådan ömsesidig lojalitet skall uppkomma krävs en federal beskattning, som förefaller behöva vara minst lika stor som i redan existerande förbundsstater. Överstatens budget grundar sig i dag på medlemsavgifter och uppgår sammanlagt till 1,25 procent av BNP. Erfarenheterna från andra förbundsstater tyder på att en myntunion kommer att kräva, uppskattningsvis, en tiofaldig expansion av unionsbudgeten.

Uppgiften att förverkliga en myntunion har sammanfattningsvis tydliga drag av *moment 22*. Den bär inom sig fröet till en fiskal union. Därmed inställer sig på allvar det demokratiska problemet redan vid övergången från det fjärde till det femte trappsteget. Det är svårt att tänka sig att effekterna av en myntunion – precis som i de redan etablerade myntunionerna i Kanada, Tyskland och USA – inte blir ett tryck mot fiskal union för att kunna kompensera för följderna nationellt och regionalt. Därmed aktualiseras redan på väg upp mot det femte trappsteget en större fråga. För att kunna göras demokratisk behöver en fiskal överstat kunna beskatta. För att kunna beskatta behöver den göras demokratisk.

Marknadsliberalen har trumf på hand, så länge samgåendet inte vidgas till att även omfatta myntet och skatten. Han eller hon kan då nöja sig med att notera, hur den gemensamma marknaden stöds av en överstat utan demokrati. De risker som är förknippade med en demokratisering av denna del av överstaten, gör att denna svårligen låter sig rubbas ur sitt etablerade sätt att fungera. Den enda långsiktiga fara som existerar i detta perspektiv är myntunionen och den därav provocerade fiskala unionen. Denna sista och avgörande ambitionshöjning riskerar att leda till en politisering. Om överstaten övergår till att också befatta sig med myntet och skatten, ökar i motsvarande mån risken för att även marknadsfrågorna anses kräva ett samlat ansvarsutkrävande.

Krist- eller socialdemokraten befinner sig i en svårare situation. För den som inte är tillfreds med den gemensamma marknaden som unionsprojektets hela mening och syfte är känsloläget mer frustrerat. Han eller hon kan inte nöja sig med att slå vakt om det som har uppnåtts. Den dubbla asymmetrin

fungerar alldeles uppenbart som hävstång till förmån för marknadskrafterna, säger sig vederbörande. Det som har åstadkommit behöver kompletteras med motsvarande insatser för att etablera en överstatlig, och på sikt demokratiskt åtkomlig, politik för att kompensera verkningarna av den fria rörligheten.

Om vägen till en demokrati på två nivåer går via en demokratiskt ointaglig myntunion, anser den målmedvetne krist- eller socialdemokraten att ändamålet helgar medlen. På ett maximalt effektivt sätt anser sig vederbörande kunna och böra utnyttja den politiska hävstångskraft, som proceduren överstat utan demokrati praktiskt erbjuder. Då den europeiska centralbanken görs oåtkomlig inte bara för regeringarna utan också för unionsorganen, kan man vänta sig att kraven på en gemensam finanspolitik kommer att accelerera.

Inrättandet av en så styrd bevakare av penningvärdet framtvingar – som det förefaller vid historisk jämförelse med motsvarande utveckling inom andra förbundsstater – en fiskal union för att kompensera för verkningarna av att göra myntet gemensamt. Om myntets värde inte kan flyta, ökar trycket på att anpassa levnadsstandarden och att flytta. Om sådana anpassningsrörelser och sådant flyttande är svårt att tänka sig i stort format i länder med utvecklad socialpolitik och stark arbetsrätt, följer av detta ett tryck till regionalpolitiskt motiverad omfördelning.

Önskan om regionalpolitik med omfördelning inslag innebär i så fall inte bara harmoniserade skattesatser utan även ett gemensamt bruk av insamlade skatter inom hela unionen. Överstatligt mynt leder till överstatlig skatt, vilket i sin tur förutsätter att överstaten som sådan måste göras demokratisk. Europaparlamentet behöver läggas till grund för de delar av normgivnings- och finansmakten som utövas gemensamt. Överstatlig finansmakt innebär att skatter kan beslutas gemensamt och användas inom hela unionen, oberoende av varifrån pengarna kommer.

Båda tankeskolorna kommer således i praktiken att begagna sig av hävstångsmotivet – marknadliberalerna för att hindra framväxten av en välfärdsstat på europeisk nivå och den krist- och socialdemokratiska skolan för att långsiktigt verka till förmån en överstatlig socialpolitik. I ljuset av hävstångsmotivet framstår problemet som en fråga om hur långt vi som medborgare önskar låta ändamålet helga medlen. Eller, rättare sagt: vilka är de politiska ändamål, som är så heliga på lång sikt, att de helgar frånvaron av en mekanism för demokratiskt ansvarsutkrävande?

Frälsning, norm eller kalkyl?

Jämförelsen mellan nödvärn, provisorium och hävstång gäller ett problem, som är elementärt och fundamentalt. Hur kan och bör en politiker resonera, då det gäller att vinna fördelar på längre sikt genom att göra uppoffringar på kort och medellång sikt?

En första möjlighet är att anknyta till en psykologisk iakttagelse, som de flesta av oss någon gång har gjort – om inte i politiken så i varje fall i våra personliga liv eller som yrkesutövare. Att vara målmedveten skänker det slags tillfredsställelse, som det innebär att tänka konsekvent och långsiktigt. Den som handlar med ledning av långa linjer tror sig undan för undan bli styrkt i sin övertygelse om värdet av att kunna bortse från större och mindre problem på vägen mot målet. För den som är verkligen hängiven är det bara kvaliteten hos slutmålet som har någon betydelse. I ytterlighetsfallet rör det sig om ett tänkande i termer av *frälsning*. Den som helt styrs av sitt slutmål tänker bara på detta. Uppoffringarna kan aldrig bli för stora.

Om man vill vara kritisk mot den som bara nöjer sig med att enbart hänvisa till slutmålet – i detta fall en europeisk demokrati på två nivåer – synes man kunna resonera längs endera av två olika linjer.

Den ena möjligheten är att vara motsatt konsekvent med folkstyret som utgångspunkt. I stället för att fixera ett positivt mål för sina strävanden väljer man att klargöra sin *norm*. Som politiker bortser man då från slutmålet och fixerar i stället sitt riktmärke. Den norm det här gäller är demokratin. Detta är ett sådant värde, som i så fall under inga förhållanden får eftersättas. Inget annat mål – i detta fall Europas enande – kan försvara avsteg från folkstyret, inte ens förhoppningarna om en bättre demokrati på längre sikt.

Om politikern anser sig vara ansvarig inte bara för sina ideal utan också för vad hans eller hennes idéer och handlande faktiskt åstadkommer, kan vederbörande inte bortse från umbäranden och missförhållanden på kort och medellång sikt för att därigenom bidra till ett bättre sakernas tillstånd på längre sikt. Eller, rättare sagt: den normstyrde anser sig inte ha rätt att dölja hur det verkligen förhåller sig för att därigenom göra sig själv till redskap för en stor idé. Inte ens om idén är så stor och hedervärd som Europas enande kan han eller hon ta sig den rätten.

Den andra möjligheten är att tänka strategiskt. Kritiken av frälsningen som ledstjärna sammanfattas då med hjälp av en *kalkyl*. Under fasthållande av det långsiktiga målet – i detta fall en demokrati på två nivåer för krist- eller socialdemokraten eller en marknad utom räckhåll för demokratin för den marknadsliberale – begagnar sig den kalkylerande politikern medvetet av det demokratiskt tveksamma tillvägagångssätt, som hävstångsmetoden erbjuder.

Han eller hon gör detta för att på kortast möjliga tid och med minsta möjliga uppoffringar nå målet om en symmetrisk demokrati på två nivåer, i det krist- och socialdemokratiska fallet, och en konsekvent genomförd asymme-

trisk ordning som slutmål i det marknadsliberala fallet. I det senare fallet är tanken, att demokratin skall ligga kvar i medlemsländerna. Men det föreligger samtidigt en viktig reservation. Medlemsländerna har gemensamt förbundet sig att göra marknaden svåråtkomlig eller – vad gäller myntunionen – oåtkomlig för beslut, som kan tänkas inverka på dess ”rätta” arbetsätt.

Både det normstyrda och det kalkylerande handlandet som alternativ till modellen politisk frälsning framträder med anspråk på att besvara frågan om det politiska ansvarets moral. Enligt båda alternativen tar den ansvarige även hänsyn till vad som kan tänkas inträffa på vägen mot slutmålet. Men ansvaret hävdas på två olika sätt:

Som normstyrd anser sig politikern inte vara beredd att göra några som helst eftergifter i form av arbetslöshet, sociala oroligheter och ett ”övergångsvis” inskränkande av fri- och rättigheter för ett långsiktigt bättre sakernas tillstånd.

Som kalkylerande demokrat, däremot, anser sig politikern beredd att göra strategiska eftergifter. Idén är då att han eller hon skall ha situationen så klar för sig (och så väl lyckas meddela sig med dem som hyser förtroende för honom eller henne, att uträkningen fungerar politiskt), att vederbörande tror sig veta vilka eftergifter som långsiktigt lönar sig. Risken är ju nämligen uppenbar, om situationen är svårbedömd och den förtroendevalde har svårt att hålla kontakt med sina väljare, att det långsiktiga målet tappas bort på vägen.

Begreppet politiskt ansvar låter sig med andra ord tolkas och preciseras i tre olika riktningar. Enligt en första idé om frälsning gäller ansvaret slutmålet och inget annat. Den ansvarige ser bara till det som ytterst skall uppnås och låter sig inte hejdas av några kortsiktiga eller medelfristiga hänsyn. Enligt en andra linje tas utgångspunkten i en norm. Då gäller ansvaret demokratin och inget annat. Under inga förhållanden tillåter sig en sådan politiker att sätta demokratin ur spel. Enligt en tredje, kalkylerande hållning, slutligen, söker politikern *samtidigt* hålla ögonen på slutmålet och de uppostringar han eller hon tvingas göra längs vägen.

Mer än så går det knappast att säga med vetenskapliga anspråk. Frågan är i vad mån överstat utan demokrati går att principiellt motivera. Inom ramen för en åskådning präglad av nyckelbegreppen folkbildning, integritet, civillikhet, demokrati och rationalism är uppgiften att söka bilda sig en *egen* uppfattning och att kunna ge goda skäl för densamma. Statskunskapen erbjuder ingen bästa lösning. Det ankommer på den enskilde att på grundval av bästa möjliga information och tränat omdöme göra nödvändiga avvägningar.

För oss statsvetare är uppgiften att urskilja alternativen samt klargöra normers innebörd och uppostringars troliga storlek – inte att utgöra en förtrupp som medvetet söker dölja den normativa frågan och vad som behöver offras enligt olika alternativ. Idén om frälsning må ha sin plats i det politiska livet men den har det inte i ett perspektiv av statskunskap och folkbildning.

Källor och litteratur

Bland en uppsjö av goda översiktliga framställningar vill jag särskilt nämna Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*. 2. éd. (Paris: Montchrestien, 1994), Derek W. Urwin, *The Community of Europe*. 2. ed. (London: Longman, 1995), Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa*. 3. Aufl. (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1996) och Richard McAllister, *From EC to EU* (London: Routledge, 1997). Varför går stater samman? Detta grundläggande problem ställs på sin spets av David McKay, *Rush to Union* (Oxford: Clarendon Press, 1996) och där anförd litteratur. Kerstin Jacobsson, *Så gott som demokrati* (Umeå: Boréa, 1997), klagör hur unionsperspektivet framtvängde en omformulering av demokratibegreppet i svensk offentlig debatt under de sex åren från 1988 till 1994.

Tanken om 1900-talet som ett "kort" århundrade vägleder den brittiske historikern Eric Hobsbawms framställning *Age of Extremes* (London: Michael Joseph, 1994), på svenska *Ytterligheternas århundrade* (Stockholm: Prisma, 1997). Schumandeklarationen och Jean Monnets memorandum finns tryckta i *Le Monde*, 11 maj 1950 respektive 9 maj 1970. Parisfördraget 1951 och Romfördraget 1957 finns översatta till svenska i SOU 1963:57 respektive SOU 1963:12 och det nu gällande fördraget i *Europafördrag* (Stockholm: Publica, 1996.) Jean Monnet var född 1888 och hade varit aktiv i centrala positioner under hela perioden från 1914. Hans *Mémoires* (Paris: Fayard, 1976) finns även översatt till danska, engelska och tyska. En samling viktiga dokument – bl.a. Briandplanen 1929 och Schumandeklarationen 1950 och flera senare viktiga dokument – finns samlade och översatta till engelska i David de Giustino, ed., *A Reader in European Integration* (London: Longman, 1996).

Den tyska författningsdomstolens tillbakavisande av Manfred Brunners besvär finns i *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 89, 17, 155–213. Processen finns dokumenterad av Ingo Winkelmann i dennes volym *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993* (Berlin: Duncker & Humblot, 1994), vilken även innehåller domen i engelsk och fransk översättning. Den svenska regeringen hänvisar till den tyska författningsdomstolens utslag i sin proposition om anslutning till EU, prop. 1994/95:19, 34. Jfr KU 1994/95:15, 21. En god introduktion till det generella problemet utifrån danska erfarenheter är Hjalte Rasmussen, *Folkestyre, Grundlov og Højesteret*. (København: Christian Ejlertsen's Forlag, 1996).

Idén att särskilja grader av politiskt samgående genom att likna detta vid en trappa kommer från Bela Balassa, "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos*, 16, 1961, 1–17. För den aktuella forskningen i ljuset av tanken om det demokratiska underskottet som en hävstång för en effektiv social och ekonomisk politik se t.ex. Mario Teló och Paul Magnette, eds., *Repenser l'Europe* (Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1996), Markus Jachtenfuchs och Beate Kohler-Koch, Hrsg., *Europäische Integration* (Opladen:

Leske + Budrich, 1996), Gary Marks et al, *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996), Peter Koslowski och Andreas Føllesdal, eds., *Democracy and the EU* (Berlin: Springer Verlag, 1997) och Albert Weale och Michael Nentwich, eds., *The Political Theory of European Constitutional Choice* (London: Macmillan, 1998). Centrala tidskrifter för denna diskussion är den tyskspråkiga *Integration*, de engelskspråkiga *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy* och *European Law Journal* samt den nätbase-
rade *The European Integration Online Papers*. Den senare finns tillgänglig för läsning och nedladdning via www-adressen <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/>.

Det mest välförsedda biblioteket för källor och litteratur rörande det problem, som denna uppsats behandlar, finns vid unionens eget universitet, European University Institute, i Florens. Katalogen för detta är öppen för sökning på författare, titlar och begrepp via nätadressen <http://www.iue.it/LIB/>. En mycket användbar, specialiserad hemsida med länkar till forskningscentra, källpublikationer och institutioner erbjuder den österrikiske statsvetaren Michael Nentwich.

Adressen är <http://fgr.wu-wien.ac.at/nentwich/euroint.htm>.

Juridik är att vilja – om gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme

av Ola Wiklund

Jag hade kallats till radioprogrammet Studio 1 för att kommentera en dom av EFTA-domstolen, där det slagits fast att det norska vinmonopolet inte stod i strid med EES-avtalets bestämmelser om varors fria rörlighet. Eftersom EES-avtalets bestämmelser är blåkopior av EG-fördragets bestämmelser, frågade journalisten vilken betydelse EFTA-domstolens dom skulle få för EG-domstolens prövning av det svenska försäljningsmonopolet i det omtalade Franzén-målet. Jag svarade att det inte alls var säkert att EG-domstolen skulle komma till samma resultat som EFTA-domstolen. Journalisten uttryckte en viss förvåning över mitt svar. Domstolarna skulle ju tolka exakt samma bestämmelser. Varför kommer de inte till samma resultat? Eftersom sändningstiden gick mot sitt slut valde jag att inte ge ett långt, juridiskt komplicerat svar. Mitt något svävande svar löd istället ungefär: ”Juridiken är inte alltid vad folk tror att den är.” Något förbryllad avrundade journalisten inslaget.

Nu i efterhand anser jag att det svar jag gav trots allt var det mest ärliga. Jag skall försöka förklara varför, men det kräver att jag tar rejäl sats. Jag inleder med en diskussion om domstolarnas roll i den liberala demokratin, deras förhållande till den politiska makten och vilka allmänna krav som kan ställas på rättstillämpningen. Jag ger därefter några exempel på hur EG-domstolen skapar nya rättsprinciper genom att utnyttja ett vitt tolkningsutrymme. I detta sammanhang återknyter jag till diskussionen om förhållandet mellan politik och juridik och understryker vikten av att de domarskapade principerna har politisk sanktion. I samband härmed formuleras frågan: Från vilka utgångspunkter kan vi kritisera EG-domstolen och andra domstolars avgöranden? Jag undersöker därefter om juridiken och rättsteorin kan tjäna som utgångspunkt för kritik av domstolsavgöranden. Den avslutande diskussionen leder fram till en uppmaning att öppna ett nytt rättsvetenskapligt forskningsfält.

Den 1 juli 2011 förändrades lagen om elektronisk kommunikation (2003:389). Det innebär att du som besöker en webbplats aktivt kan behöva samtycka till att webbplatsen använder så kallade kakor (eng. cookies).

På regeringen.se används kakor för att webbplatsen ska vara så tillgänglig och användbar som möjligt. Vissa kakor är nödvändiga för att regeringen.se ska fungera och de har redan sparats temporärt på din dator och försvinner när du stänger din webbläsare. Du kan tacka nej till övriga kakor men då riskerar delar av webbplatsen att fungera något sämre.
Vad händer om jag inte accepterar kakor på regeringen.se

Jag accepterar att kakor lagras på min dator **Fortsätt**



REGERINGSKANSLIET

Anpassa webbplatsen | Lättläst | Teckenspråk | Andra språk | Lyssna

Press | Kontakt och besök | Avancerad sökning | English startpage

Start

Regeringen och departementen ▾

Ansvarsområden ▾

EU

Publikationer

Sök



Så styrs Sverige

Statssekreterare Daniel Johansson

Daniel Johansson är statssekreterare hos it- och energiminister Anna-Karin Hatt.

Ansvarsområden

- Informationssamhället
- Energipolitik

Ansvarigt departement

Näringsdepartementet



Personligt

Daniel Johansson är född 1970 i Stockholm. Han är bosatt i Stockholm, är gift och har två barn.

Utbildning

1991-1995

Internationella ekonomlinjen med ryska, Uppsala universitet.

1990-1991

Värnplikt som kompanibefäl, P10 Strängnäs

1986-1989

Samhällsvetenskaplig linje, S:t Jacobi Gymnasium

Befattningar och uppdrag

2011-

Statssekreterare hos it- och energiminister Anna-Karin Hatt

2010-2011

Statssekreterare hos näringsminister Maud Olofsson

2006-2010

Statsrådsberedningen, Politiskt sakkunnig, Centerpartiets samordningskansli

2004-2006

SEB Merchant Banking Stockholm. Chief Dealer

2003-2004

Nordea Markets Köpenhamn. Chief Dealer

2001-2002

Nordea Markets Köpenhamn, Senior Dealer

1999-2001

Swedbank Markets Stockholm, Räntehandlare

1998-1999

Swedbank Markets Stockholm, Trainee

1995-1998

Centerpartiets riksdagskansli, handläggare av ekonomi-, skatte- och bostadsfrågor

1989-1990

SIRIUS Industri & Marin Försäkringsaktiebolag, redovisningsarbete

1989

S:t Jacobi Gymnasium, lärarvikarie i samhällskunskap och psykologi

Statssekreterare

Politiskt anställd chefstjänsteman i Regeringskansliet som leder arbete närmast under departementschefen eller annat statsråd i departementet. Statssekreteraren ansvarar för planering och samordning.

Foto: Johan Ödmann
Näringsdepartementet (e-post till departementet)
Publicerad 7 oktober 2011
Uppdaterad 7 oktober 2011

Följ regeringen via RSS

Prenumerera på nyheter

Veckans
regeringssammanträde

Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Växel 08-405 10 00
Kontakt och besök

Om Regeringskansliet
Statsrådsberedningen
Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartementet
Försvarsdepartementet
Förvaltningsavdelningen
Justitiedepartementet
Kulturdepartementet

Landsbyggsdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet
Socialdepartementet
Utbildningsdepartementet
Utrikesdepartementet
EU-representationen

Press
Pressmeddelanden
Bildarkiv
UD:s pressrum
UD:s reserekommendationer

Lediga jobb
Upphandlingar

Ansvarsområden
EU
Publikationer
Så styrs Sverige

Om webbplatsen
Om kakor (cookies)

Politik och juridik

I europeisk samhällsdebatt framskymtar ofta något som kan betecknas som ett liberalt rättsstatsargument. Det går ut på att samhället fungerar bäst om medborgare och företag tillförsäkras juridiska rättigheter inom ramen för ett fungerande rättssystem. Om rättigheterna äventyras, skall den kränkte kunna gå till en opartisk domstol och få sin rätt prövad.

Rättsstatsargumentet utgår från att lagarna skall styra samhällsutvecklingen, inte människornas godtycke. Detta godtycke skall begränsas av juridiska lagar och principer. På detta vis skapas rättstrygghet för medborgare och företag. Värnandet om den enskildes rättsskydd faller tillbaka på liberalismens (och marknadsekonomins) axiom om den fria individens okränkbara rättigheter – ibland uttryckt i naturrättsliga termer, andra gånger sett som ett medel för ekonomisk effektivitet.

Även i ett TV-program som handlade om Sovjetunionens nederlag i det kalla kriget, ett nederlag som sedermera ledde till unionens splittring, luftades rättsstatsargumentet. I programmet intervjuades en tidigare chefsideolog och medlem av politbyrån. Med facit i hand försökte han förklara vad som gått snett. Jag fäste mig särskilt vid *en* förklaring. Chefsideologen ansåg att det stora misstaget var det sovjetiska systemets tilltro till människans förmåga att genom politiska beslut skapa ett fungerande kommunistiskt system. I stället skulle systemet utvecklats och förändrats med lagarnas och domstolarnas hjälp, "Rule of law" i stället för "Rule by man".

Från det stora till det lilla. I en polemisk debattartikel i DN framhåller nationalekonomen Bo Södersten rättssäkerheten som en av två faktorer som krävs för en fungerande marknadsekonomi: "En är att till grund för marknadsekonomi måste ligga ett system av rättssäkerhet, av förutsebarhet, av ordhållighet och respekt för avtal och av frånvaro av korrupcion från de styrandes sida." Artikelns gång till angrepp mot socialdemokratins tro på att genom politiska beslut idka fördelningsspolitik och begränsa marknadens spelrum. "Det går inte att rösta om hur inkomsterna skall fördelas", anser Södersten.

Söderstens argument utgår från en stor tilltro till att domstolar genom tillämpning av lagar kan försäkra om förutsebarhet och "ordhållighet". För politiker synes han helt sakna förtroende. Södersten glömmer emellertid två saker. För det första att det är just politiker som skapat marknadsekonomins konstitutionella och juridiska förutsättningar. Det är politiker som beslutat om skydd för äganderätt, politiska rättigheter och tillgång till utbildning och sjukvård. Han bortser från att politiken och juridiken står i ett starkt beroendeförhållande till varandra. Juridiken kräver alltid politikens uppbackning, annars svävar den i ett tomrum. För det andra så utförs övergången från politik till juridik av människor, dvs. av domare som försöker tolka och konkretisera den vilja politikerna uttryckt i lagform. Problemet är att denna vilja endast kan uttryckas med språkets hjälp, och språket är vagt och obestämbar.

Lagar beslutas av politiker. Det är genom lagstiftning som de demokratiskt valda politikerna uttrycker sin vilja (eller om man så vill, väljarnas vilja). "Politik är att vilja". Socialdemokratiens gamle rättsideolog, Carl Lidbom, klädde en gång i tiden denna tillsynes triviala demokratiska grundsats i följande språkdräkt: "Vi vill använda lagarna till att skapa ett samhälle där demokratiens frihetsideal är verklighet för alla och genomsyrar de enskilda människornas tillvaro på alla områden ... De är instrument som används för att nå politiska mål."

Men hur skall lagarna få en konkret betydelse för medborgarna, utöver att existera som ord på papper i en lagbok? Vad händer efter det att lagarna beslutats? Hur blir egentligen lagarna effektiva? Hur påverkar lagarna enskilda medborgare och företag? Hur konkretiseras politikernas vilja? Hur får deras ord mening? Det är här domstolarna kommer in i bilden.

Domstolarnas funktion och ställning grundas på den auktoritet de traditionellt anses ha. När domstolen har dömt är tärningen kastad och domen måste följas av de inblandade parterna. Varför är det på detta vis? Den förlorande parten måste ju rimligen anse att domstolen dömt fel.

Varför den förlorande parten i regel följer domstolens dom beror på flera faktorer. En förklaring kan vara att parten annars drabbas av rättsliga sanktioner i form av böter eller vite. Men det finns även en stark tradition av frivillig efterlevnad som bygger på att tvister måste få en lösning och att domstolen med sina förnuftiga och neutrala domare erbjuder den bästa tänkbara tvistlösningen. Denna tradition kan emellertid utöva ett tryck på parterna endast om domaren uppfyller kraven på neutralitet och vishet. Domaren kan förlora sin auktoritet om han eller hon avslöjas som styrd av personliga övertygelser och intressen. Av detta skäl är det viktigt att domstolar inte utökar sin maktsfär genom en alltför fri och omfattande lagtolkning – *Rule of law not of man*.

De flesta anhängare av den liberala rättsstaten torde vara ense om att maktindelningen mellan politiker och domare inte skall rubbas genom att domstolar tar sig vidlyftiga friheter och ägnar sig åt ett rättsskapande med politiska förtecken. Det är genom att undvika politiken som domstolarna erhåller sin traditionellt starka auktoritet. En förlust av denna auktoritet skulle innebära att den liberala rättsstaten skakas i sina grundvalar. Jag tror att den forne sovjetiska chefsideologen, professor Södersten och Carl Lidbom skulle hålla med om att denna ideala beskrivning av domstolarnas roll är den rimliga. Vad de kan vara oense om är *hur* stora friheter domstolarna kan ta sig utan att det hotar rättsstaten. Det är denna fråga som är intressant.

Under tiden efter andra världskriget har västvärlden upplevt en förstärkning av domstolarnas politiska roll i statsskicken. Denna stärkta position beror på flera samverkande faktorer. En viktig faktor är den enorma mängd lagstiftning som krävdes för att bygga upp välfärdsstaten, och som behövde tolkas och tillämpas för att bli effektiv. Denna uppgift anförtroddes i viss mån domstolarna men också andra myndigheter. Ytterligare en faktor är en allt mer omfattande

normprövning, dvs. prövningen av lagars förenlighet med överordnade grundlagar och konstitutioner. I USA har Högsta domstolen sedan länge intagit en framskjuten position i det politiska livet. I flera europeiska stater har inrättats författningsdomstolar, där den kanske mest kända är den tyska författningsdomstolen i Karlsruhe.

Även länder utan författningsdomstol har utvecklat nationella system för normprövning. I de nordiska länderna är normprövningen en kompetens som i regel utövas av allmänna domstolar. I Europa har denna prövning kommit att ytterligare vitaliseras genom domstolar på internationell nivå. Europadomstolen i Strasbourg har till uppgift att slå ner på brott mot de mänskliga rättigheterna, och i Luxemburg finner vi EG-domstolen, som är känd för sin dynamiska och integrationsvänliga lagtolkning.

EG-domstolens fria tolkningsstil fick en skribent i Financial Times att utbrista: ”Har domarna växt ur sina peruker? Frågan ställs över hela den demokratiska världen då domstolar spelar en allt större roll genom att sätta gramma på regeringar och skapa ny rätt. Amerikaner har länge betraktat sina domare som lagstiftare. Européerna är på väg att göra detsamma.”

EG-domstolen som integrationsmotor

EU:s överstatliga rättssystem, EG-rätten, var och är avsedd att medföra en genomgripande omvandling av det ekonomiska, sociala och politiska livet i medlemsstaterna. Den riskerar därmed att hamna i konflikt med rådande konstitutionella och legala ordning. I omvandlingsprocessen har EG-domstolen sett det som sin uppgift att konkretisera och utveckla samarbetets övergripande målsättning: att värna om lag och rätt vid tillämpningen av ett fördrag vars primära mål var att skapa en allt fastare gemenskap mellan Europas folk.

I sin iver att verka för fortsatt integration har EG-domstolen tagit sig stora friheter. Kritikerna anser att EG-domstolen tolkar fördragsbestämmelser i strid med deras naturliga ordalydelse. EG-domstolen blir därmed att likna vid en lagstiftare, en roll som den inte anförtrotts av politikerna. EG-domstolens försvarare anser dock att ingen domstol kan undvika att skapa rätt genom en fri lagtolkning, och att detta särskilt är fallet med författningsdomstolar som anförtrotts vida rättskipningsuppgifter. Eftersom EG-domstolen har fått i uppgift att föra utvecklingen framåt mot integrationsmålen har den givits ett stort tolkningsutrymme.

EG-domstolens strävan att åstadkomma politisk och juridisk integration har skett genom en dynamisk lagtolkning som reser frågor om förhållandet mellan politiker och domare. EG-domstolens rättstillämpning har enligt många lett till oskarpare skiljelinjer mellan rätt och moral, juridik och politik.

Vissa kommentatorer anser att EG-domstolen tagit sig större friheter än USA:s Högsta domstol gjorde under sin mest aktiva period.

EG-domstolens rättsskapande verksamhet har även en ideologisk dimension. Den är en del i en utveckling som ger medborgare och företag i medlemsstaterna ökade möjligheter att i domstol angripa nationella politiska beslut och hävda att de strider mot EG-rätten. Utvidgningen av enskildas möjligheter att processa är av grundläggande betydelse för förhållandet mellan politik och juridik och för förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. Det beror på att EG-domstolen hävdar, att medlemskapet i EU inte är en begränsad inskränkning av medlemsstaternas suveränitet, utan en inskränkning som med tiden ska omfatta fler och fler områden. De europeiska välfärdsstaternas stora behov av reglering i form av lagar och domstolarnas ökade inflytande har lett till vad man kan kalla en *juridifiering* av Europa.

Låt oss titta närmare på EG-domstolens rättstillämpning och ställa den i relation till några grundläggande krav. En av EG-fördragets viktigaste rättsregler är artikel 30, som är tänkt att sörja för varors fria rörlighet mellan medlemsstaterna. Den lyder: "Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna, om inte annat föreskrivs nedan."

Vad är en "kvantitativ importrestriktion"? Vad är en "åtgärd med motsvarande verkan"? EG-domstolen har vid flera tillfällen givit bestämmelsen en vid tolkning och ansett att den förbjuder alla nationella regler, som inte endast direkt eller indirekt, utan även potentiellt kan hindra handeln mellan medlemsstaterna. Härmed kom exempelvis en statligt understödd annonskampanj som basunerade "köp irländskt" att förbjudas.

Att EG-domstolens tolkningar av regeln nästan fyller en hyllmeter är kanske helt i sin ordning. Regelns vaghet ger oss en antydning om att politikerna tänkt sig att den skall konkretiseras och fyllas ut genom tolkning och kompletterande lagstiftning. Men hur långt kan EG-domstolen gå i sin utfyllnad? Får domarna låta sina egna politiska och moraliska värderingar inverka på tolkningen? Är även domstolens tolkning en viljeakt? *Är även juridik att vilja?*

EG-domstolen måste grunda sitt avgörande på en rättsnorm och ge en rättslig motivering av sina avgöranden, dvs. ange skäl och argument som stöd för sin slutsats. Domarens argumentation måste kläs i en språkdräkt som gör att beslutet framstår som en logisk följd av ett sammanhängande och värderingsfritt resonemang. Härigenom framstår domarens avgörande som objektivt.

Kravet på att domarens motivering skall baseras på juridiska skäl och slutsatsen framstå som logisk och värderingsfri aktualiserar flera centrala rättsteoretiska problem. Är rätten/juridiken objektiv? Kan domaren genom att använda juridiskt vedertagna tolkningsmetoder och logiska resonemang nå en objektiv slutsats trots att rättsregeln är vag?

Vagheten kan karaktäriseras som en av språkets, och därmed rättens, inneboende egenskaper. Den är ett problem som domstolar alltid har ställts inför.

En domares tillämpning av juridiska tolkningsteorier kan inte eliminera språkets vagheter eftersom teorierna själva baseras på allmänna regler för språkanvändning och består av allmänna termer som i sin tur kräver tolkning.

När domaren utnyttjar sitt tolkningsutrymme måste han hålla sig inom rättsens gränser. Men hur bestäms och avgränsas det rättsliga från det moraliska och politiska? Hur skiljer man juridiska argument från icke-juridiska? Frågeställningarna hör till rättsteorins och rättsfilosofins mest omdiskuterade problem. Om rättsregler är vaga och ständigt är föremål för tolkning, uppkommer problemet att skilja den tolkning som vilar på moralisk eller politisk grund från den som är strikt juridisk.

Samtidigt som domaren brottas med tolkningsproblem infinner sig ett krav på att slutsatsen skall passa in i det juridiska systemet. Den skall ta hänsyn till tidigare praxis för att leva upp till kravet på *förutsebarhet*. Den får inte heller ligga alltför långt från rättsregelns ordalydelse. För medborgarna finns en "naturlig" innebörd som måste beaktas. Tolkningen av normen får inte heller stå i strid med andra normer. En lagregel kan inte stå i strid med en överordnad grundlagsregel. Dessa uppräknade krav skulle kunna sammanfattas som att tolkningen måste anpassas till det juridiska *sammanhanget*.

Domaren måste nu leva upp till ytterligare ett krav. Tolkningen måste upplevas som rättfärdig och godtagbar av medborgarna, dvs. vara *legitim*. Den måste accepteras, eller i vart fall tolereras, av omgivningen. Kravet på legitimitet innefattar inte endast att beslut harmonierar med tidigare beslut utan inbegriper även ett krav på att besluten skall vara förankrade så att alla inblandade parter kan acceptera beslutet som riktigt. De teoretiska problemen kan sammanfattas i följande frågeställning: hur skall kraven på förutsebarhet och legitimitet kunna förenas vid tolkning och tillämpning av vaga rättsnormer?

Låt oss konkretisera frågeställningen genom att relatera den till några rättsfall. I målet *Brasserie du Pêcheur* utvecklade EG-domstolen en princip om medlemsstaternas skadeståndsansvar för brott mot EG-rätten. EG-domstolen ansåg att frågan rörde tolkningen av fördraget. Men rör verkligen förekomsten och omfattningen av skadeståndsansvaret en tolkning av fördraget? Några skrivna regler om skadestånd existerar inte. EG-domstolen erkände att fördraget saknar bestämmelser som uttryckligen reglerar medlemsstaternas ansvar. Domstolens räddningsplanka blir den lakoniska formuleringen i artikel 164: "EG-domstolen skall värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av detta fördrag".

Principen om medlemsstaternas skadeståndsansvar är kontroversiell av flera skäl. Stats- och regeringscheferna hade tidigare förkastat ett förslag om att principen skulle skrivas in i fördraget. Principen har alltså inget uttryckligt stöd i fördraget, vilket den tyska regeringen framhöll i målet. EG-domstolen uttalade att: "Den tyska regeringen har dessutom hävdat att en allmän rätt till skadestånd för enskilda endast kan fastställas genom lagstiftning och att tillskapande av en sådan rätt i rättspraxis är oförenligt med kompetensfördelningen

mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna och med den jämvikt mellan institutionerna som har inrättats genom fördraget.”

Den tyska regeringen motiverade sitt motstånd mot en domarskapad princip om skadeståndsansvar utifrån både förutsebarhetskravet (principen bör formuleras i skriven lag) och legitimitetskravet. Den tyska regeringen ansåg att EG-domstolen saknade rättslig grund i fördraget för en skadeståndsprincip. En domarskapad princip skulle därmed rubba kompetensfördelningen och leda till att EG-domstolen och EU på ett otillåtet sätt tillskansar sig makt. EG-domstolen och EU riskerar därmed att förlora legitimitet.

Låt mig ge ytterligare exempel på EG-domstolens rättsskapande, dvs. när domstolen utan uttryckligt stöd i EG-fördraget uppfinner en ny rättsprincip, *principen om EG-rättens företräde framför all nationell lagstiftning*. Målet *Costa mot Enel* tog sin början på italiensk mark. Advokaten Costa var aktieägare i kraftbolaget Enel. Bolaget kom sedermera att förstatligas genom en parlamentslag, vilket Costa inte gillade. I egenskap av elabonnent underlät han att betala en elavgift på ca 11 svenska kronor. Efter att ha blivit krävd på betalning stämde han bolaget och yrkade att en italiensk domstol skulle fastställa att han skulle slippa att betala avgiften för att den stred mot EG-rätten. För att få hjälp med att avgöra hur den italienska lagstiftningen förhöll sig till de EG-regler som Costa åberopat begärde domstolen ett förhandsavgörande av EG-domstolen. EG-domstolen hade nu att avgöra om italiensk lag stred mot EG-rätten.

Trots att EG-domstolen i sin dom inte ansåg att det förelåg någon konflikt mellan reglerna tog den tillfället i akt att fälla några principiellt viktiga uttalanden om förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt. I domen slogs fast att EG-rätten vilar på medlemsstaternas överlåtelse av makt till de gemensamma europeiska institutionerna. Utifrån denna överlåtelse formulerade domstolen den princip som utgör grunden för gemenskapens existens. Medlemsstaterna har skapat en gemenskap med obegränsad varaktighet i tiden, som har egna institutioner med egen rättskapacitet och reella maktbefogenheter härstammande från en överlåtelse av suveränitet. Därigenom har medlemsstaterna begränsat sina suveräna rättigheter inom begränsade områden och skapat en rättsgemenskap som både är bindande för medborgarna och dem själva.

EG-domstolen uttalade vidare att kravet på EG-rättens enhetliga tolkning och tillämpning innebar att EG-rätten måste ha företräde framför all nationell lagstiftning, inte bara framför lagar utan även grundlagar. EG-domstolens doktrin om EG-rättens *absoluta* företräde är helt central för integrationstanken. Den kan emellertid uppfattas som kontroversiell, eftersom den dels talar om en oåterkallelig överlåtelse av kompetenser från medlemsstaterna till gemenskapens institutioner, dels EG-rättsligt företräde framför medlemsstaternas konstitutioner.

EG-domstolens avancerade företrädesanspråk aktualiserar frågor om makt och auktoritet, som brukar diskuteras med hjälp av begreppet *suveränitet*. Enligt EG-domstolen har medlemsstaterna en gång för alla avhånt sig konsti-

tutionell makt. Domstolen anser därutöver att det inte är medlemsstaterna utan gemenskapen som ytterst avgör hur mycket makt som egentligen överläts. EG-domstolens dom i målet *Costa mot Enel* utgör grundstenen i en rättsutveckling som syftar till att skapa en gemensam europeisk konstitution för de 15 stater som nu bildar EU. I juridisk mening refererar begreppet konstitution till den rättsliga grunden för det politiska systemets förenlighet med rättsstatens krav. En konstitution har till syfte att avgränsa den politiska och juridiska makten. Konstitutionen innehåller en mängd regler som binder den politiska och juridiska auktoriteten. Konstitutionens kärna och grundbetydelse är begränsning av den politiska suveräniteten. Dess huvudsakliga avsikt är att begränsa all utövning av makt med hjälp av juridiska bindningar.

Under perioden 1970–1985 blev kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna mer och mer oklar. Perioden var en viktig fas i integrationsprocessen. Begränsningarna för gemenskapens kompetens vittrade sönder och försvann i praktiken. EG-domstolens syn i *Costa*-målet, där det talades om suveränitetsbegränsningar "... inom begränsade områden", blev senare i domstolens första yttrande över EES-avtalet "... inom allt större områden". EG-domstolen hade under 1980-talets sista år och 1990-talets första år höga ambitioner vad gällde EG-rättens effektivitet och tillämpningsområde.

Vidare har EG-domstolens pragmatiska syn på normkonflikter mellan EG-rätt och nationell rätt lett till att kompetensfördelningen mellan EG-domstolen och nationella domstolar inom ramen för systemet för förhandsavgöranden blivit oklar. I min doktorsavhandling, *EG-domstolens tolkningsutrymme*, visar jag att kompetensfördelningen är en chimär. De nationella domstolarna kan inte betraktas som självständiga utan är den förlängda arm med vilken EG-domstolen genomför sin juridiska ideologi.

EG-rättens karaktäristika skulle därmed inte vara förenlig med EG-domstolens konstitutionsanspråk. Fördragets allmänna och målrelaterade karaktär, målens vaghet och den oklara kompetensfördelningen mellan EG-rätt och nationell rätt gör att EG-domstolens konstitutionsanspråk vilar på bräcklig grund. Anspråken definierar inte omfattningen och karaktären av det överförda kompetensområdet eller de materiella suveräna rättigheter som överförts till de gemensamma institutionerna. Dessa brister gör att idén om delad suveränitet inte kan tjäna som grund för en konstitution med kapacitet att begränsa och binda maktutövning och utgöra ett instrument för suveränitetsinskränkning. EG-rättens karaktäristika och den oklara kompetensfördelningen bidrar till att skapa ett centralt problem för förhållandet mellan EU och medlemsstaterna och för suveränitetsbegreppet. Vilken suveränitet är egentligen begränsad av EG-rätten? Kan vi tala om en konstitution utan en konstitutionell kärna?

Jag har också svårt att frigöra mig från känslan att EG-domstolens juridiska konstitutionsanspråk nedvärderar politikens betydelse för en gemensam europeisk konstitution. Diskussionen om EG-domstolens anspråk på EG-rättens suveränitet aktualiserar reella skillnader mellan juridisk integrationsnivå

(EG-domstolens konstitutionalisering av fördragen) och politisk integrationsnivå, dvs. politisk konsensus vad avser politiska del- och slutmål och suveränitetsavståndets karaktär och omfattning.

Politikerna avstod exempelvis från att kodifiera EG-domstolens Francovich-doktrin om medlemsstaternas skadeståndsansvar för brott mot EG-rätten. Samtidigt framstår det inte som särskilt vågat att påstå att stats- och regeringscheferna, om de ställdes inför valet, skulle avstå från att skriva in doktrinen om EG-rättens företräde framför medlemsstaternas konstitutioner i EG-fördraget.

Domstolens antagande om att fördragen på något sätt förvandlats till en europeisk konstitution i juridiskt avseende bortser delvis från att konstitutionsanspråket måste utvärderas från ett materiellt kriterium. Anspråket kan inte reduceras till en fråga om formell juridisk argumentation. Konstitutionsanspråket undervärderar politiken och ideologin som integrationsfaktor. EG-domstolens konstitutionella retorik lär eka i ett tomrum utan ett bredare politiskt samförstånd om integrationens del- och slutmål.

Så länge som landvinningarna i form av juridisk integration inte har politisk legitimitet och inte sekonderas av en samsyn vad gäller integrationsprocessens mål saknas förutsättningar att tala om en gemensam europeisk konstitution. Av detta skäl kan EG-domstolens konstitutionsanspråk och doktrinen om EG-rättens absoluta företräde aldrig utgöra en lösning på en konflikt mellan EG-rätt och nationella konstitutioner. När juridiken inte har politisk sanktion kan den varken praktiskt eller teoretiskt användas för att lösa centrala politiska och konstitutionella problem.

Kravet på EG-rättens företräde framför medlemsstaternas konstitutioner och EG-domstolens konstitutionsanspråk lever knappast upp till kravet på förutsebarhet och legitimitet. Principen om EG-rättens företräde innebar ett "språng" i rättsutvecklingen. Ett folkrättsligt fördrag skulle ges konstitutionella kvalitéer det egentligen saknar. Det må vara så att principen om EG-rättens företräde accepteras av medlemsstaterna när det gäller konflikter med lagar och bestämmelser av lägre konstitutionell valör. Medlemsstaterna har emellertid inte accepterat principen fullt ut. Uppkommer frågan om nationella konstitutioners giltighet får EG-rätten fortfarande ge vika. Medlemsstaterna anser vidare inte att de lämnat ifrån sig makten att själva avgöra hur mycket suveränitet som egentligen överlätts till de gemensamma institutionerna i Bryssel, Luxemburg och Strasbourg.

En annan sak är om vi gillar principen om EG-rättens företräde och idén om en gemensam europeisk konstitution. Personligen gör jag det. Bör jag då inte avhålla mig från kritik? Det viktigaste är väl ändå att EG-domstolens fria lagtolkning genererar ett bättre Europa, där fred, frihet, säkerhet och ekonomiskt välstånd råder?

Rättsvetenskapen och tolkningsutrymmets gränser

Mål som *Costa mot Enel* och *Brasserie du Pêcheur* har lett många samhällsdebattörer till att anklaga EG-domstolen för att ta sig för stora friheter. På ett stort Europarättsligt seminarium för några år sedan uttryckte en av paneldeltagarna missnöje över att EG-domstolen gått för långt i sin lagtolkning och tillskansat sig makt på politikernas bekostnad. Samme debattör hade tidigare på kultur- och ledarsidor propagerat för att svenska domstolar borde bli mer självständiga och vara mindre beroende av den politiska makten. EG-domstolen var alltså *för* självständig och svenska domstolar för *lite* självständiga.

Debattören uttryckte på samma seminarium missnöje över att EG-rätten inte innehöll regler om offentlighet, dvs. medborgarnas möjlighet till insyn i den politiska och administrativa beslutsprocessen. Nu förhöll det sig så att EG-domstolen var i färd med att avgöra ett mål som just rörde existensen av en generell offentlighetsprincip inom EU. Till saken hör att det saknades klara regler om en sådan princip i EG-rätten. För att "finna" en offentlighetsprincip måste EG-domstolen ta sig ganska stora friheter.

Jag kunde därför inte stå emot frestelsen att fråga om han skulle kritisera EG-domstolen som alltför maktthungrig om den i målet tog sig friheten att formulera en offentlighetsprincip för EG-rätten. Paneldeltagaren gav mig inget klart svar på frågan utan framhöll att vi nu stod inför ett svårt principiellt problem. Ämnet dog därefter. Skälet till debattörens tvekan och huvudbry var att ett svar på frågan om hur självständiga domstolar vi vill ha måste innebära ett svar på frågan vad det egentligen är som begränsar EG-domstolens och andra domstolars tolkningsutrymme.

De flesta skulle nog säga ungefär så här: "Domstolarna skall hålla sig till den skrivna lagen och den står i lagboken." Att rättsreglerna begränsar domstolens tolkningsutrymme är nog de flesta medborgare ense om. Synsättet överensstämmer i stort med den traditionella rättspositivistiska synen på rättstillämpningen som en mekanisk process.

Enligt rättspositivismen bör studiet av rätten och analysen av rättsbegrepp utföras åtskild från historiska och sociologiska frågeställningar om rättens mål och sociala grunder. En av rättspositivismens axiom är separationen mellan vad rätten är (gällande rätt), "varat", och hur rätten borde vara, "börat". Denna separation utgår från antagandet om att domaren kan *identifiera* rätten och *tillämpa* den utan referens till värderingar. Åtskillnaden mellan varat och börat medför också att *tillämpning* av gällande rätt kan skiljas från *skapande* av ny rätt. Domarens tolkningsutrymme blir därmed ytterst begränsat, om det alls existerar. För rättspositivisten är rättstillämpningen mer eller mindre regelbaserad.

Den moderna rättsvetenskapen är emellertid inte alls lika övertygad om att rättstillämpningen skall uppfattas som strikt regelbaserad. Den utgår istället från att all lagtolkning är kreativ till sin natur. Tolkning inbegriper att faststäl-

la meningen hos något som är vagt och obestämbart och ger rättsregeln en ny mening som tidigare varit okänd. Senare rättsvetenskap konfronterar rättspositivisterna med frågan hur man skall kunna förstå rätten om den hålls åtskild från politik, moral och sociala värderingar, samtidigt som den i så stor utsträckning domineras av tolkning av mer eller mindre vaga rättsregler.

Rättsvetenskapen kom med tiden att distansera sig från uppfattningen om rättstillämpningen som mekanisk och regelbaserad. Den blev allt mer regelskeptisk. Ifrågasättandet av rättstillämpningen som regelbaserad lanserades av en teoretisk skola som haft stort inflytande på juridisk undervisning och juridiskt tänkande i västvärlden. Den brukar något förenklat kallas *rättsrealismen*, men trots namnet är det snarare frågan om ett slags rättssubjektivism.

Den skandinaviska rättsrealismen ägnade inte lagtolkningen och domstolars tolkningsutrymme något större intresse. Den var mer intresserad av lagbegreppet och att befria rättsvetenskapen från naturrättsliga föreställningar. Metafysiken skulle ut, empirin och logiken in. Men för de amerikanska rättsrealisterna var lagtolkningen och lagtillämpningen av domstolar och myndigheter allt. Rätten var vad domaren gjorde med lagen. Lagen hade inget självständigt meningsinnehåll innan den tolkats av domaren. Realisterna buntade ihop och dömde ut både naturrätt och rättspositivism. Dessa inriktningar ansåg att innehållet i lagen kunde objektiviseras på olika sätt. Antingen genom hänvisning till högre förnuft eller genom logiska värderingsfria resonemang. Rättsrealisterna framhöll i stället rättens subjektivitet.

Rättsrealisternas idé om "rätten-som-rättstillämpning" vilar på en grundläggande regelskepticism. Generella rättsregler kan inte förutsäga hur ett specifikt fall skall lösas. Rätten är obestämbart och motsägelsefull. En känd företrädare för rättsrealismen uttryckte att "... rättsregler ... har betydelse i den utsträckning de hjälper dig att förutsäga vad domare kommer att göra ... De har ingen annan betydelse, utom som roliga leksaker."

Idén om att rätten är vag, obestämbart och motsägelsefull har lanserats utifrån många utgångspunkter. En utgångspunkt är att språket i rättsreglerna är vagt och aldrig kan leda domaren till en förutbestämd slutsats. En annan är att rätten ofta innehåller kolliderande, konkurrerande normer och erbjuder ingen norm för att välja någon av dem.

Ur rättsrealismen utvecklades en kritisk rättsteoretisk inriktning. Den kritiska teorin ansåg att *varje* rättsligt avgörande inbegriper någon form av utnyttjande av ett tolkningsutrymme. Det finns inga *klara fall*, alla fall är mer eller mindre oklara. Denna uppfattning har framförallt förfäktats av den amerikanska Critical Legal Studies-rörelsen (CLS). Medlemmarna av denna filosofiska skola ansåg att rättsregler och tolkningsprinciper inte leder domaren till en bestämd rättsligt korrekt lösning. I stället använder domstolen sitt tolkningsutrymme, vilket styrs av domarnas allmänna värderingar och politiska grundsyn.

CLS-juristerna förenades i förkastandet av rättens objektivitet och den motsägelsefria rationaliteten i den rättsliga argumentationen. Rätten är förklädd

politik, *law is politics*, och kan inte generera motsägelsefria resultat i konkreta fall. CLS-jurister når denna ståndpunkt genom avancerade teoretiska dekonstruktioner av rätten, som avslöjar att den vilar på motstridiga och oförenliga liberala intressen. CLS-anhängare förkastar möjligheten av *the rule of law* och hävdar att rätten överhuvudtaget inte kan ge någon ledning till domaren när denna skall avgöra ett fall eftersom rätten är obestämbart och motsägelsefull. Domarens avgöranden blir därmed politiska. Rättslig argumentation kan vid lösning av tvister inte särskiljas från moralisk eller politisk argumentation. Rättslig argumentation är en teknik bland andra för lösning av tvister. Den korrekta rättsliga lösningen kan inte skiljas från den korrekta moraliska eller politiska lösningen.

CLS kritiska teori är i grunden ett angrepp på liberalismens idé om existensen av vissa okränkbara värden. Vilket samband har då denna kritik med frågan om domarens tolkningsutrymme? All lagtolkning utförs av människor. Domaren måste tolka lagen så att resultatet harmonierar med medborgarnas rättskänsla, dvs. värderingar om rättvisa och rätt och fel. Men vilka är dessa värderingar? Vad händer om de kolliderar med varandra?

Om vi i grunden accepterar att liberalismens värden om individens frihet och okränkbarhet kan kollidera med andra värden uppstår frågan om vilka värden som är viktigast. Göran Rosenberg tar upp detta problem i en artikel i Moderna Tider, som handlar om Isaiah Berlins författarskap. Han konstaterar, att när liberaler konfronteras med frågan om värdepluralism och värdekonkurrens, försöker de hävda att liberalismen bara knäsatser vissa allmänna rättsprinciper, inte några specifika värden. De anser att liberalismen är den enda värdeneutrala rättsordning som är förenlig med verklig värdepluralism.

Rosenbergs resonemang bygger på en idé om att liberalismens rättsprinciper trots sin påstådda neutralitet ändå inte kan lösa värdekonflikter. Tanken att vissa rättsprinciper kan avskärmats från underliggande värderingar skulle alltså vara orimlig. Om detta är sant, hamnar vi då inte i den totala värderelativismen? Eller med Rosenbergs egna ord: "Om inget värde är 'sannare' än något annat, vad är det då som säger att vi bör föredra vissa värden framför andra? Vad är det då som hindrar individer eller rörelser eller stater att driva just sina värden, vilka de än må vara, till sin spets?"

En annan kritik utgår från det rättsliga språkets struktur. Samtidigt som liberalismen predikar individers och staters lika värde och autonomi så kräver den liberala rättsstaten att såväl individer som stater efterlever rätten. Denna inneboende motsättning mellan frihet och tvång ligger latent i den rättsliga argumentationen. Rätten vilar på motstridiga förutsättningar.

Mot detta invänder den traditionelle juristen att rättsnormernas obestämbart och vaghet kan botas om alla "talar samma språk". Även om det föreligger osäkerhetsmoment vid tolkning och tillämpning av rättsnormer är rättsystemet logiskt sammanhållet och normernas obestämbart kan i princip lösas genom återopande av rättsprinciper. Men detta kan enligt den kritiska

rättsteorin inte rädda juridiken. Poängen är att även om semantisk oklarhet och vaghet kan botas lider rättssystemet fortfarande av motsägelser och obestämbarhet och kan därför inte generera sammanhängande motsägelsefria rättsliga avgöranden. Vagheten och obestämbarheten är helt enkelt en strukturell och därmed ofrånkomlig egenskap hos det rättsliga språket.

Den danske rättsrealisten Hjalte Rasmussen tog avstamp i regelskepticismen och värderelativismen och anklagade EG-domstolen för att ignorera EG-fördragets skrivna rättsregler och meddela domar som byggde på domarnas egna politiska och moraliska uppfattningar. EG-domstolen missbrukar därmed sin ställning som domstol, ansåg Rasmussen.

Rasmussen lämnade rättsvetenskapens metod och teori och plockade fram en statsvetenskaplig verktygsarsenal. Rasmussen ansåg att EG-domstolen inte kan kritiseras med utgångspunkt från rättsreglernas meningsinnehåll, eftersom de inte har något meningsinnehåll. Rasmussens måttstock hämtas istället ”uti-från”. Avgörande för om EG-domstolens domar kan kritiseras för att ”gå för långt” blir om omgivningen accepterar dem. Den objektiva måttstocken skapas utifrån reaktioner från medlemsstaternas parlament, regeringar, myndigheter och andra institutioner. Med denna utgångspunkt är EG-domstolens domar OK om omgivningen gillar dem.

Är då EG-domstolens aktiva rättsskapande förkastligt i sig? Nej, Rasmussen fördömer inte domstolens aktivism i sig, utan menar att det finns tillåten och otillåten aktivism. Huvudproblemet blir således att skilja det tillåtna från det otillåtna. För att bestämma gränserna för vad som är tillåtet utför Rasmussen ett test som bygger det på tre olika situationer av lagtolkning.

Den första situationen präglas av att bestämmelsen ger domaren ett betydande tolkningsutrymme. Ett exempel på denna situation är EG-domstolens tolkning av den i inledningen citerade regeln om fria varurörelser. Här har domstolen att tolka allmänt hållna bestämmelser. Rasmussen anser att aktivt rättsskapande här är fullt legitimt eftersom EG-domstolen håller sig inom den vaga textens gränser. En annan situation präglas av att fördraget är tyst. Ett exempel är doktrinen om EG-rättens företräde framför nationell lagstiftning. I dessa situationer är viss aktivism legitim annan inte. En tredje situationen präglas av att EG-domstolen väljer en tolkning som står i strid med texten i fördraget.

Vad kan vi då invända mot denna modell? För det första förefaller den baseras på en alltför förenklad syn på lagtolkning. All lagtolkning är utfyllnad av normer. Att denna brist återfinns hos rättsrealisten och regelskeptikern Rasmussen är lite märkligt. För det andra så saknas en måttstock för vad som är tillåten och otillåten normutfyllnad. Vidare saknas en tolkningsteori som kan användas för att utröna betydelsen av texten i de bestämmelser vars ordalydelse EG-domstolen skulle ignorera. Rasmussens stora dilemma är att han inte kan bestämma vad lagtexten betyder i juridisk mening och sen avgöra om EG-domstolen dömt därefter eller inte.

Nu kommer allt att hänga på Rasmussens andra analysmodell, den som utgår från att EG-domstolens tolkningsutrymme styrs av omgivningens reaktioner på olika avgöranden. Det märkliga är att Rasmussen inte presenterar en teori om vad domstolen bör och inte bör göra inom ramen för det tolkningsutrymme som bestäms av omgivningens reaktioner. För Rasmussen synes den normativa måttstocken sammanfalla med omgivningens reaktioner. Man får därför intrycket av att det enligt Rasmussen inte finns något annat kriterium för domstolens legitimitet annat än de avgöranden domstolen "kan komma undan med".

Med Rasmussens kriterium blir den paradoxala slutsatsen att rättsskapande blir särskilt illegitimt i diktatoriska förtryckarregimer, där den politiska makten regelmässigt ser all dömande verksamhet som inte servilt anpassar sig till rådande politiska diktat som oacceptabel. Allt domstolsskydd av exempelvis mänskliga rättigheter blir med Rasmussens kriterium illegitimt. Om svenska domstolar försökt skydda svenska kvinnor mot steriliseringslagarna på 1950-talet, hade de i Rasmussens ögon löpt amok och ägnat sig åt otillåten aktivism.

Det intressanta med Rasmussens undersökning är att han utgår från att rättsreglerna inte har något normerande budskap. Rättsreglerna kan inte ligga till grund för en juridisk motivering av en dom. De kan inte utgöra *skäl* för en slutsats. Rättsreglerna har endast betydelse som *orsaker* till domarens val. Detta är en *deskriptiv* fråga. Om en rättsregel eller domarens tillfälliga sinnesförvirring har avgjort målet kan endast avgöras genom empiriska socialpsykologiska undersökningar av domarens själsliv. Härmed har rättsvetenskapen blivit en empirisk vetenskap som sysslar med att försöka fastställa orsakerna till varför domaren har dömt på ett visst sätt. För rättsvetenskapsmannen återstår att försöka bygga upp oantastliga logiska orsakssamband. För juridiken blir logik och empiri viktigast, inte frågor om moral, skuld, plikt och ansvar.

Men om rättsreglerna inte begränsar domarens tolkningsutrymme måste grundfrågan omformuleras: Vilka är de politiska eller moraliska gränserna för domarens tolkningsutrymme? Om vi inte nöjer oss med den tillfälliga och nyckfulla politiska maktens eventuella acceptans som måttstock för tillåtet och otillåtet rättsskapande, måste vi hitta en ny måttstock. Nu när vi inte har rättsreglerna att falla tillbaka på, måste måttstocken bestå i en fullfjädrad legitimitetsteori för hela EU. Denna teori måste inbegripa konkreta ideal och värden och ta ställning till grundläggande intresseavvägningar. Skall den allmänna politiska integrationen ha företräde framför den enskildes intresse av rättighetsskydd? Skall individens rättigheter skyddas genom ett system där EG-domstolen och nationella domstolar med stort tolkningsutrymme tillskansar sig makt på politikernas bekostnad? Teorin måste även ta ställning till vilka integrationens del- och slutmål bör vara.

Dags för en ny forskningsansats?

Låt oss till slut framhålla juridikens och rättsvetenskapens förtjänster. En rättsvetenskaplig framställning kan inte ha anspråk på att säga något om rättens roll i dess politiska sammanhang, annat än som en mindre del av ett mer omfattande skeende. Som rättsvetenskapsman blir man också tvungen att erkänna att det finns mer än *ett* sätt att utvärdera EG-domstolens roll i den europeiska integrationsprocessen. För att förstå domstolens roll kan man anlägga ett perspektiv som försöker finna sambanden mellan juridiken och politiken, som försöker sätta juridiken i ett politiskt sammanhang. Denna forskningsansats är *à la mode* i dagens integrationsforskning. Det talas om rätten i kontext, *law in context*. Kontextforskaren skall inte isolera sig i sin ämnesdisciplin utan försöka gifta den med andra. Juridik, sociologi, statsvetenskap, antropologi och psykoanalys skall bilda familj.

De äktenskapliga problemen infinner sig emellertid snart. Problemet är att varje ämne har väl intrampade metodologiska och teoretiska stigar. Låt mig exemplifiera med ämnena rättsvetenskap och statsvetenskap.

Å ena sidan har juristerna ofta svårigheter att kontrastera juridiska argument mot statsvetenskapens insikter om hur den politiska beslutsprocessen fungerar. Å andra sidan tenderar statsvetenskapliga analyser som försöker förstå juridikens betydelse för integrationen betrakta juridiken som ett rent instrument för politiken. De underskattar därmed den juridiska strukturen och logikens inneboende kraft. Vissa ser juridiken som en "svart låda", andra intresserar sig för rättens säregna programmatiska struktur och de begränsningar den sätter för det politiska beslutsfattandet.

Detta "utifrånperspektiv" negligerar "rent juridiska" argument. Statsvetarna befattar sig i regel inte med tolkningen och tillämpningen av rätten utan dess genomförande. De ser med misstänksamhet på dels den rättsliga argumentationens regler och struktur, dels rättens värderande budskap – dess moraliska och politiska dimension. Det värderande – normativa – i statsvetarnas analyser återfinns vi i förutsättningarna för en teori eller forskningsansats, medan de vetenskapliga resonemangen och operationerna framställs som fria från normativ diskussion.

Statsvetenskapligt orienterade undersökningar om sambandet mellan den politiska och juridiska sfären domineras emellertid ofta av empiriska förklaringar och etableringar av orsak-verkanrelationer. Resultatet blir en typ av realpolitiska *beskrivningar* av den europeiska integrationsprocessen. I dessa undersökningar uppträder rättsreglerna som *orsaker* till politiskt handlande. För en kritisk analys av EG-domstolen krävs emellertid en kompletterande normativ måttstock.

I min doktorsavhandling, *EG-domstolens tolkningsutrymme*, ägnade jag mig åt tolkningsutrymmets rättsliga begränsningar. Min tes var att gränserna för EG-domstolens tolkningsutrymme i första hand kan härledas ur EG-rätten

själv. Genom att analysera EG-rättens särdrag och den rådande kompetensfördelningen mellan EG-rätt och nationell rätt skisserade jag vissa gränser för tolkningsutrymmet.

Jag utgick alltså från att rättsreglerna har ett meningsinnehåll. Trots den postmodernistiska teorins landvinningar utgick jag från att rättsreglerna och dess ord har ett meningsinnehåll. Jag blev dock tvungen att harva mig i genom den rättsteoretiska snårskogen. Väl ute var jag klar över att rättsteorin ändå var användbar i undersökningar av EG-domstolens rättsskapande verksamhet.

Jag utgick från att rättsliga texter i skilda faktiska situationer kan vara mer eller mindre obestämbara och vaga. Vidare ansåg jag att den intressantaste aspekten av rättsliga tolkningsteorier är den som angriper frågan genom att försöka skilja de klara fallen från de oklara. Utmaningen blev att försöka påvisa ett princip- eller regelorienterat handlande vid lösningen av de oklara fallen. Jag utförde mina analyser i övertygelsen om att EG-domstolens avgöranden kan utvärderas utifrån de rättsliga skäl de presenterar för sina avgöranden.

Samtidigt förstod jag att rättsteorin inte kan hjälpa mig att sätta några absoluta gränser för EG-domstolens tolkningsutrymme. Jag ansåg ändå att min metod och teori var ett gott alternativ till den statsvetenskapligt och sociologiskt orienterade undersökning rättsrealisten Rasmussen utfört. Allt han ville var att kritisera och allt han saknade var en måttstock att kritisera utifrån. För egen del försökte jag vara ”normativ i det lilla”. *Juridiken är inte absolut, men kan för den skull inte reduceras till politik.*

Den stora utmaningen har emellertid både jag och Rasmussen framför oss. Den består i att försöka besvara följande frågor:

- är det ur allmän synpunkt lämpligt att EG-domstolen har ett betydande tolkningsutrymme?
- hur skall EG-domstolen utnyttja tolkningsutrymmet?

För att vi skall ha några utsikter att lyckas krävs att vi bekänner färg. Vi måste ta ställning till vilka ideal och värden som bör styra integrationsprocessen. Vi måste även avslöja vår politiska och rättsideologiska grundsyn.

Som tränade jurister är vi skickade att öppna EU-juridikens ”svarta låda”. Det återstår att se om vi lyckas ställa våra insikter i kontrast till våra moraliska och politiska idéer. Om vi lyckas har vi öppnat ett nytt rättsvetenskapligt forskningsfält.

Källor och litteratur

De intressantaste bidragen i den samhällsfilosofiska diskussionen om domstolars tolkningsutrymme och förhållandet mellan politik är A. Barak, *Judicial Discretion* (New Haven/London 1989), J. Habermas, *Between Facts and Norms* (Cambridge Massachussets 1996) samt J. Raz, *Ethics in the Public Domain* (Oxford 1995). Samma ämne diskuteras i anslutning till EG-domstolen av: H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice* (Dordrecht 1986), J. Weiler, "The Court of Justice on Trial", *Common Market Law Review* 1987 s 555 ff och O. Wiklund, *EG-domstolens tolkningsutrymme* (Stockholm 1997).

Är man intresserad av de mer teoretiska aspekterna av domstolars tolkningsutrymme rekommenderas: B. Bix, *Law, Language and Legal Determinacy* (Oxford 1993), D. Kennedy, "Freedom and Constraint in Adjudication: A Critical Phenomenology", *Journal of Legal Education* 1986 s 527 ff.

Centrala teoretiska problem vid rättsvetenskapens möte med aktuella politiska och juridiska problem diskuteras av W. Eskridge och G. Pellar, "The New Public Law Movement: Moderation as a Postmodern Cultural Form", *Michigan Law Review* 1991 s 707 ff, C. Joerges, "Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration", *European Law Journal* 1996 s 105 ff och M. Koskenniemi, "The Politics of International Law", *European Journal of International Law* 1990 s 7 ff.

Trygghet utan gränser

– exportabilitet av sociala förmåner vid långvarigt vårdberoende

av Lotta Westerhäll

En av EU:s grundläggande idéer är den gemensamma marknaden, där en viktig del är att skapa förutsättningar för fri rörlighet av arbetskraft. Det räcker inte med öppna gränser. Arbetstagarens sociala trygghet måste också vara ordnad. Även arbetstagarens familj behöver ha social trygghet i det nya landet, om människor skall vilja flytta till andra EU-länder och arbeta där. En migrerande arbetstagare och dennes familj bör därför ha rätt till samma sociala trygghet som det mottagande landets egna medborgare, dvs. diskriminering p.g.a. nationalitet får inte förekomma.

Den arbetstagare som utgjort prototyp vid utformningen av de EG-rättsliga reglerna har i första hand varit den friska heltidsarbetande mannen som tillsammans med sin familj söker sig ut på den europeiska arbetsmarknaden. Om denna familj skall skyddas mot diskriminering p.g.a. nationalitet, måste vissa villkor vara uppfyllda. Under de senaste decennierna har även frågan om könsdiskriminering i en migrationssituation uppmärksammats genom tillkomsten av flera EG-direktiv om social trygghet och könsdiskriminering. Frågan om likabehandling vad gäller social trygghet för den del av den migrerande arbetskraften inklusive familjemedlemmar som har ett långvarigt vårdberoende har däremot inte varit föremål för något större intresse. Frågan om diskriminering av de funktionshindrade, handikappade och invaliderade arbetstagarna har inte lyfts fram och synliggjorts. Nu har dock en viss förändring inträtt härvidlag.

Under de senaste åren har nämligen i den sociala trygghetsdebatt som förs i Europa frågan om ”beroende” (”dependency”) som riskfaktor diskuterats mycket, inte minst med utgångspunkt i de EG-rättsliga reglerna om så kallad *exportabilitet*. Med det senare avses regler gällande vilken social trygghet man har rätt att ta med sig från ett EU-land vid bosättning i annat EU-land. Förordningen (EEG) 1408/71 om migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars sociala trygghet reglerar hur samordningen av de olika EU-staternas nationella trygghetssystem gestaltar sig. Där finns de basala lagvalsreglerna som talar om vilket lands lag som blir tillämplig och vilket lands trygghetssystem som den enskilde omfattas av när hon/han rör sig över gränserna. Regler finns också om vilka sak- eller riskområden som omfattas av koordineringen.

Möjligheten till exportabilitet av förmåner finns också reglerad i förordningen 1408/71. Den innebär att det faktum att vederbörande bor i en annan medlemsstat än den som utger förmånerna varken är till hinder för att förvärva rätten till förmånerna eller att behålla denna rätt. Nedan skall frågan om exportabilitet av sociala förmåner vid långvarigt vårdberoende behandlas, varvid de delar av det svenska nationella trygghetssystemet som har intresse för kategorin "beroende" skall analyseras i ett migrationsperspektiv. Syftet är att undersöka huruvida de sakområden som i dag är föremål för EG-rättslig koordinering är lämpliga eller snarare tillräckliga med beaktande av den utveckling som EU-staterna genomgått sedan Romfördragets tillkomst.

För att kunna möjliggöra detta måste först exportabilitetsprincipen enligt art. 10 i förordningen 1408/71 undersökas och därefter de sakområden som regleras i art. 4 i samma förordning med beaktande av EG-domstolens rättstillämpning. Även den grundläggande lagvalsregeln om att den migrerande är försäkrad i ett land så länge hon/han är förvärvsarbetande där måste analyseras, eftersom det är den nationella lagstiftningen som avgör om personen fortfarande skall vara försäkrad i landet, även om arbetet har upphört. Begreppet "beroende" kräver en analys såsom detta har använts inom några EU-stater, särskilt i Tyskland, där mycken diskussion om denna fråga har förts kring den långtidsvårdsförsäkring som infördes 1995 och dess förenlighet med EG-rätten. Mot denna bakgrund diskuteras de svenska "beroendeförmånernas" innehåll och inplacering i det EG-rättsliga koordineringssystemet. Här dras några grundläggande slutsatser om migration och social trygghet vad gäller "beroende" i ett svenskt perspektiv.

Exportabilitet

Förordningen 1408/71 gäller vid tillämpning av alla nationella socialförsäkringssystem inom EU-området. De kan vara generella och gälla för samtliga försäkrade eller speciella och gälla för en viss eller vissa kategorier försäkrade; de kan vara konstruerade med eller utan avgiftsskyldighet för den enskilde eller för arbetsgivaren.

I art. 4.1 redogörs för de sakområden som förordningen omfattar. Koordineringsbestämmelserna i förordningen berör all nationell lagstiftning avseende social trygghet och som kan hänföras till

- a) förmåner vid sjukdom och moderskap,
- b) förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan,
- c) förmåner vid ålderdom,

- d) förmåner till efterlevande
- e) förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar,
- f) dödsfallsersättningar,
- g) förmåner vid arbetslöshet,
- h) familjeförmåner.

Dessa sakområden är av tradition sådana som medlemsstaterna har i sina socialförsäkringssystem. Frågan har då uppkommit, hur dessa sakområden skall tolkas. Samma sakområden reglerades också i föregångaren till förordningen 1408/71, nämligen i förordningen 3/58. Det betyder att nu anförda sakområden är hämtade från 1950-talet, då trygghetssystemen i Europa var tämligen unga. Mycket har förändrats under det gångna halvsekle. Nya förmåner har kommit till, vars syften inte renodlat har avsett att täcka de risker som sakområdena från början var tänkta att täcka. Beroende i form av ett *långvarigt vårdbehov* är en dylik risk.

I art. 10.1 är den s.k. *exportabilitetsprincipen* fastlagd. Principen bygger på Romfördraget art. 51 b och innebär att bosättningsbestämmelser inte kan göras gällande som villkor för att erhålla kontantförmåner vid invaliditet och ålderdom, förmåner till efterlevande, ersättningar i anledning av arbetsolyckor eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall, såvida rätten till dessa förmåner har förvärvats enligt lagstiftningen i en eller flera medlemsstater. Även förmåner som utges som engångsbelopp när en efterlevande make, som hade rätt till efterlevandepension, gifter om sig omfattas av exportabilitetsprincipen. Samtliga dessa kontantförmåner kan alltså inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att mottagaren är bosatt i en annan medlemsstat än den där institutionen med ansvar för betalningen finns. Art. 10 skall tolkas så, att det faktum att vederbörande bor i en annan medlemsstat än den som utger förmånerna varken är till hinder för att förvärva rätten till förmånerna eller att behålla denna rätt.

Av det anförda framgår att bosättningsbegreppet är viktigt i detta sammanhang. Av art. 1 h framgår att med bosättning skall förstås stadigvarande bosättning. Begreppet har fått en gemenskapsrättslig tolkning av domstolen och det är denna som är avgörande, inte vad som föreskrivs i nationell lagstiftning. I svensk socialförsäkringsrätt är bosättningskriteriet av största betydelse. De regler som begränsar utbetalning av förmåner utanför Sverige är underordnade art. 10.1 i förordningen 1408/71.

Generellt sett innebär regeln i art. 10 att man måste bortse från alla villkor i nationell lagstiftning om krav på bosättning i landet för att förmåner skall utges eller för att man skall kunna intjäna rätten till dem där. Regeln betyder också att nationella regler som kräver viss tids bosättning eller vistelse i ett land, innan förmåner börjar utges, inte kan göras gällande gentemot en person som skyddas av förordningen. Skyldigheten att bortse från nationella villkor om bosättning som krav för försäkring i ett land föreligger dock bara så länge som

personen i fråga förvärvsarbetar i landet och därmed enligt lagvalsreglerna skall omfattas av det landets lagstiftning. Om arbetet upphör, är det den nationella lagstiftningen som avgör om personen fortfarande skall vara försäkrad i landet eller inte.

Exportabilitet av sociala förmåner är en mycket viktig faktor för att främja fri rörlighet för personer. Det är också en omständighet som kostar värdlandet pengar även efter det att arbetstagaren och hennes/hans familj lämnat landet. Det finns därför en märkbar tendens hos medlemsstaterna att agera i den riktningen att förmåner inte uppfattas som exportabla. Det finns olika möjligheter till detta.

Om nu förmånen bedöms vara en förmån jämlikt förordningen 1408/71 uppkommer frågan vilket förmånsslag det är fråga om. Av de sakområden som står beskrivna i art. 4 är exportabilitet inte aktuell för alla vilket framgår av art. 10. Man måste också ta ställning till om förmånen i fråga är en kontantförmån eller en vårdförmån. Exportabilitet gäller endast kontantförmåner. Sjukförmåner omfattas inte av exportabilitet jämlikt art. 10.1. Däremot sägs i artikeln att om annat föreskrivs gäller detta. I art. 19 och art. 22 finns särskilda regler för vård- och kontantförmåner vid sjukdom, då vederbörande är bosatt i en annan medlemsstat än den behöriga staten eller då tillstånd till vård i en annan stat givits. Dessa regler lämnas i huvudsak åt sidan i denna artikel.

Av texten till art. 10.1 framgår att regeln har till syfte att garantera export av redan intjänade pensioner. Domstolen har dock tolkat regeln så, att den fria rörligheten skall främjas, så att de som berörs skall skyddas mot alla tänkbara nackdelar förenade med att byta bosättningsort från en medlemsstat till en annan. Inte endast en redan intjänad pension skall utbetalas till den migrerande, när hon/han bosätter sig i en annan stat, utan vederbörande kan även för framtiden begära pension, om det nationella regelsystemet bygger på en sådan intjänandeprincip, och inte förvägras detta enbart av den anledningen att hon/han bor i en annan medlemsstat.

Det är inte helt lätt att skilja mellan förmåner som omfattas av förordningen 1408/71 och de som uppfattas som social hjälp jämlikt art. 4.4 och därmed faller utanför förordningen. Många förmåner kännetecknas av att vara sociala trygghetsförmåner med socialförsäkringskaraktär å ena sidan och social hjälp med starka inslag av individuella behovsinslag å andra sidan. Dessa har betecknats som icke avgiftsfinansierade förmåner av blandat slag ("non-contributory benefits of a mixed type"). Det viktigaste kriteriet för att inkludera en förmån i förordningen 1408/71 är dock att den kan hänföras till någon av de risker som listas i art. 4.

Förordningen 1247/92, som kom i april 1992, modifierade förordningen 1408/71 när det gällde de icke avgiftsfinansierade förmånerna av blandad typ. Då tillskapades också art. 10 a (1), vilken reglerar ett förbud mot export av åtskilliga dylika förmåner (se nedan).

Kopplingen mellan förmåner och risker

Uppräkningen i art. 4.1 avser att ge en uttömmande beskrivning av vilka grenar av social trygghet som faller inom tillämpningsområdet för förordningen 1408/71 och att både bestämma och därmed begränsa detta område. För att förordningen skall vara tillämplig beträffande en viss förmån måste det alltså finnas en koppling mellan förmånen i fråga och något av de riskfall som anges i artikeln. Är denna förutsättning inte uppfylld, rör det sig inte om en förmån för social trygghet i förordningens bemärkelse. Detta har varit domstolens uppfattning i ett flertal domar från början av 1970-talet. Men hur omfattande är då sjukdom, invaliditet, ålderdom osv. som riskområden?

Av ett flertal domar framkommer att en bestämmelse som ger rätt till förmåner för den som omfattas av en pensionsförsäkring, och där förmånen har till syfte att få denne att kunna tillfriskna, skall betraktas som en lagstiftning avseende socialförsäkring, närmare bestämt en förmån vid sjukdom. Även socialförsäkringsförmåner som inte bygger på rekvisitet arbetsförmåga och som gäller för den försäkrades familjemedlemmar, men som har som huvudsakligt syfte att få den sjuke att tillfriskna skall betraktas som en sjukförmån.

Förmåner i anledning av sjukdom omfattar också förmåner i en lagstiftning rörande invaliditet, om förmånen har karaktär av medicinsk eller kirurgisk behandling.

Den rätt till minimiinkomst som äldre människor garanteras genom nationell lagstiftning för dem som är bosatta i landet skall anses som en förmån vid ålderdom, som inte endast skall komma det egna landets medborgare till godo utan även utländska medborgare, utan att det behöver föreligga en överenskommelse om ömsesidighet med den medlemsstat, där arbetstagaren i fråga är medborgare. Ett sådant villkor skulle strida mot likabehandlingsprincipen.

I 187/73 *Odette Callemeyn v. Belgian State* (ECR/1974/553) gällde frågan om en belgisk författning rörande stöd till handikappade belgiska medborgare, som också är boende i Belgien och som uppfyller vissa andra förutsättningar rörande ålder, arbetsförmåga och inkomst, omfattades av förordningen 1408/71. Domstolen fann att art. 4 i förordningen gäller nationella förmåner till handikappade, såvida dessa bestämmelser rör arbetstagare enligt art. 1 a. Domstolens synsätt preciserades genom en hänvisning till EEC-fördraget art. 51. Nationella regler om förmåner skall anses tillhöra sakområdet för migrerande arbetstagare såsom detta är förutsatt i art. 51. Likabehandlingsprincipen gäller även för handikappade familjemedlemmar till arbetstagaren. Ett handikappat minderårigt barn uppfyller som regel förutsättningarna för att betraktas som familjemedlem. Om barnet inte kan försörja sig p.g.a. sitt handikapp efter att det blivit myndigt gäller fortfarande likabehandlingsprincipen. Även nationella tilläggsförmåner till invaliditetspensioner innefattas i det EG-rättsliga sakområdet, om den berättigade har en lagligt skyddad rätt att få dem tillerkända.

Som domstolens praxis kommit att utvecklas har följande förmåner hän-

förts till den sociala trygghetens område, nämligen förmåner gällande förebyggande hälsovård, bidrag för yrkesutbildning till arbetslösa eller sådana personer som riskerar att bli arbetslösa, samt förmåner som inte grundas på erlagda avgifter och som betalas ut på sådana villkor att de till viss del även får betraktas som tillhörande kategorin socialt bistånd. Förmåner av sistnämnda slag kan betecknas som särskilda icke avgiftsberoende förmåner.

Förordningen 1408/71 är tillämplig på alla allmänna och särskilda legala system för social trygghet, oavsett om de är avgiftspliktiga eller inte. Detta framhålls uttryckligen i art. 4.2. Eftersom förordningen 1408/71 reglerar avgifter till finansiering av olika system för social trygghet, innebär art. 4.2 att även avgiftsskyldigheten innefattas i artikelns tillämpningsområde.

Genom förordningen 1247/92 har, som ovan nämnts, en förändring gjorts i art. 4.2 genom införandet av art. 4.2 a. I art. 4.2 a stadgas att förordningen också gäller särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner, som utges enligt annan lagstiftning eller andra system än de som avses i art. 4.1 och som inte omfattas av art. 4.4. Detta är fallet om förmånerna antingen utgör tillägg, till eller ersättning för, sådana förmåner som omfattas av art. 4.1 eller också uteslutande avser att ge ett särskilt skydd för handikappade. Artikelns avser både vård- och kontantförmåner. Av art. 10 a (1), som också tillkom genom förordningen 1247/92, framgår att undantag från exporträtten gäller i fråga om de förmåner som avses med art. 4.2 a. De skall utges uteslutande inom bosättningslandet i enlighet med lagstiftningen i det landet. Om denna lagstiftning inte medger att förmånerna exporteras, behöver de alltså inte utbetalas i ett annat land. Förmåner av detta slag skall beviljas och bekostas av bosättningslandet. Om rätten till en sådan förmån utges som ett tillägg och är beroende av att en annan förmån som faller inom den sociala trygghetens område utges till den berättigade, skall varje motsvarande förmån som beviljas enligt en annan medlemsstats lagstiftning behandlas som en förmån från landet i fråga när det gäller att bedöma rätten till tillägget.

Sammanfattningsvis kan framhållas att EG-domstolen under de gångna decennierna generellt har tolkat de olika sakområdena jämlikt art. 4.1 med en synnerligen *extensiv tolkningsmetod*. Kopplingen till riskområdena är alltså tämligen "uttänjd". Domstolen är dock mycket mån om att framhålla denna koppling. Frågan uppkommer nu om domstolens generella tolkningsinställning till art. 4.1 kan användas i argumentationen för att förutsäga hur domstolen kommer att förhålla sig till inplaceringen av "beroende" som ett sakområde jämlikt art. 4.1. Samma fråga rör hur de nationella förklaringarna jämlikt art. 5, då länderna listar sina egna förmåner såsom exportabla eller icke-exportabla, bör se ut för att i så hög grad som möjligt stå i överensstämmelse med andan i Romfördraget art. 51.

Kan förbudet i art. 10 a (1) vidare anses förenligt med intentionen bakom art. 51 i Romfördraget? I januari 1996 ställde den brittiske kommissionären med ansvar för social trygghet ("Social Security Commissioner") frågan till

EG-domstolen, om denna regel är kompatibel med det syfte som art. 51 i Romfördraget uttrycker. Detta innebär att domstolen fått till uppgift att uttala sig om giltigheten av denna förbudsregel.

Lagvalsreglerna

Det föreligger alltså skyldighet att bortse från nationella villkor om bosättning som krav för försäkring i ett land endast så länge som personen i fråga *förvärvsarbetar* i landet och därmed enligt lagvalsreglerna skall omfattas av det landets lagstiftning. Om arbetet upphör, är det den nationella lagstiftningen som avgör om personen fortfarande skall vara försäkrad i landet eller inte.

Detta innebär att lagvalsreglerna inte kan förbigås i detta sammanhang. Huvudregeln är att vederbörande omfattas av den stats sociala trygghetssystem, där hon/han är förvärvsverksam, dvs. anställningslandet är behörig stat. Detta framgår av art. 13–17, där principen om *lex loci laboris* regleras. Denna princip kan synas enkel och lättillämplig och är det givetvis i de flesta situationer, men ibland kan problem uppstå.

För den som utför avlönat förvärvsarbete avgörs lagvalet som huvudregel med tillämpning av art. 13.2 a. Av artikeln framgår att det är lagstiftningen i den medlemsstat där arbetet utförs som skall tillämpas för personen i fråga oavsett i vilken medlemsstat hon/han är bosatt. Art. 13.2 a innehåller emellertid inga bestämmelser som anger när någon inte längre skall omfattas av den utpekade lagstiftningen för det fall hon/han har upphört att förvärvsarbeta för en längre eller kortare tid.

EG-domstolen har tolkat räckvidden av art. 13.2 a i flera avgöranden, av vilka två är av särskilt intresse. I målet *Ten Holder* (302/84 *Ten Holder v. Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging*, ECR/1986/1821) bedömde EG-domstolen en fråga om tillämplig lag på en person som hade upphört att förvärvsarbeta. EG-domstolen uttalade att en arbetare som upphört att förvärvsarbeta i en medlemsstat och som flyttar till en annan medlemsstat utan att börja arbeta där, fortsätter att vara underkastad lagstiftningen i det land hon/han senast arbetade i, oavsett hur lång tid som förflutit sedan förvärvsarbetet upphörde. Denna princip bekräftades av domstolen i målet *Twomey* (C-215/90 *Chief Adjudication Officer v. Anne Maria Twomey*, ECR/1992/I-1823). Även i det målet förklarade domstolen, med hänvisning till *Ten Holder*-målet, att det är lagstiftningen i den medlemsstat där personen i fråga senast varit förvärvsverksam som skall tillämpas på henne/honom. I bl.a. *Twomey*-målet uttalade domstolen vidare att det endast är personer som definitivt har upphört att förvärvsarbeta som faller utanför tillämpningsområdet för art. 13.2 a.

EG-domstolen har också vid flera tillfällen givit uttryck för att lagvalsreg-

lerna i avd. II i förordningen 1408/71 är exklusiva på så sätt att de utgör ett komplett system av lagvalsregler, som hindrar att medlemsstaterna nationellt bestämmer om detta. Det är dock enligt samma praxis den nationella regleringen, som avgör de närmare villkoren för rätten att vara försäkrad enligt en medlemsstats trygghetssystem eller för att få en viss förmån i det systemet, och villkoren för att den rätten skall upphöra, förutsatt att de nationella reglerna överensstämmer med EG-rätten.

EG-domstolens avgörande i Twomey-målet meddelades år 1992. Dessförinnan hade genom rådets förordning 2195/91 om ändring av dels förordningen 1408/71, dels förordningen 574/72 införts en ny punkt f i art. 13.2 i förordningen 1408/71 och en ny art. 10 b i förordningen 574/72. De nya bestämmelserna har givit upphov till vissa tolkningsproblem, eftersom det inte står helt klart, hur de förhåller sig till de principer som EG-domstolen hittills har lagt fast.

I kommissionens ändringsförslag vid tillkomsten av de nya artiklarna (COM (90) 335 final) lämnas en redogörelse för skälen till ändringarna. Där framhålls att den tillämpning som skett i Ten Holder-målet kunde skapa problem för icke förvärsaktiva personer. Kommissionen menade att det fanns ett glapp i avd. II, eftersom det saknades en särskild regel, som angav tillämplig lag på en person som upphört att förvärsarbete i någon form i en medlemsstat och som bosatt sig i en annan medlemsstat.

Art. 13.2 f har således tillkommit för att undanröja en ofullkomlighet vid samordningen av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Bestämmelsen gör det möjligt för en person, som har upphört att förvärsarbete och som flyttat till ett annat medlemsland utan att börja arbeta där, att omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat där hon/han är bosatt. Art. 13.2 f gäller inte personer som för en viss tid upphör att förvärsarbete, t.ex. på grund av ett sjukdomsfall. För en sådan person är lagvalet redan gjort enligt huvudregeln, dvs. art. 13.2 a, om inga speciella förhållanden pekar ut någon av de övriga reglerna i avd. II.

Den svenska lagen om allmän försäkring innehåller som ovan framgått ett krav på bosättning i landet för tillhörighet till försäkringen. Detta följer indirekt av det svenska kravet på inskrivning hos allmän försäkringskassa för rätt till sjukförsäkringsförmåner. Ett sådant krav kan inte upprätthållas i de fall någon enligt art. 13.2 a i förordningen 1408/71 skall omfattas av svensk lagstiftning som anställd här i landet. Detta följer bl.a. av principen om *lex loci laboris* samt lagvalsreglernas exklusiva karaktär och har också kommit till uttryck i EG-domstolens praxis. EG-domstolen har klart uttalat, att de nationella villkor som får ställas upp för anslutning till det egna landets sociala trygghetssystem inte får vara sådana, att de från det egna landets lagstiftning utesluter personer för vilka lagstiftningen enligt 1408/71 gäller. För sådana personer har art. 13.2 a den verkan att den ersätter bosättningsvillkoret med ett villkor baserat på anställning.

Utredningen om socialförsäkringens personkrets har i sitt huvudbetänkande (SOU 1997:72) kommit med ett förslag om "En lag om socialförsäkringar" som skall reglera ett tvådelat socialförsäkringssystem med dels bosättningsbaserade förmåner, dels arbetsbaserade förmåner, varvid det ovan anförda problemen inte längre kan aktualiseras för svenskt vidkommande.

Av art. 22 framgår att kontantförmåner vid sjukdom är sådana som en anställd har rätt att ta med sig vid flyttning till en annan medlemsstat om övriga förutsättningar är uppfyllda. Vid tillämpning av artikeln är det inte längre fråga om ett lagval, eftersom detta redan är avklarat innan artikeln kan tillämpas. En konsekvens av att lagvalet redan har gjorts enligt art. 13.2 a är, att ett nationellt bosättningsvillkor inte heller kan tillämpas vid den samordning som sker enligt art. 22. Art. 22 ger en anställd rätt till kontantförmåner vid sjukdom så länge personen i fråga uppfyller alla andra villkor i den nationella lagstiftningen i avflyttningslandet utom ett bosättningskrav.

I den svenska rättstillämpningen har frågor rörande nu nämnda bestämmelser aktualiserats i flera kammarrättsavgöranden. Kammarrätten i Sundsvall har begärt, att förhandsavgörande enligt art. 177 i Romfördraget skall inhämtas från EG-domstolen. Ärendet är i skrivande stund ännu inte avgjort (C-275/96, Anne Kuusijärvi v. Riksförsäkringsverket). Att rättsfrågor av detta slag kommit att såsom de första bli föremål för svenska domstolars prövning och begäran om förhandsbesked visar på vikten av och svårigheterna med koordineringen av den sociala tryggheten vad gäller export av förmåner vid bosättning i annan stat än den behöriga staten.

Begreppet beroende och de europeiska trygghetssystemen

Utgångspunkten för en diskussion om beroende som riskfaktor är att definiera *beroende* eller *behov av vård*. Dessa begrepp används synonymt i den europeiska debatten (se s. 152). En beroende person kan definieras som en person som inte självständigt kan klara av en eller flera av det dagliga livets aktiviteter ("activities of daily living"; ADL), exempelvis att själv gå utomhus, gå mellan rum, använda trappor, hålla urinen, klara toalettbesök, tvätta sig och duscha/bada, klä på och av sig, lägga sig och stiga upp, äta, klippa tånaglar eller klara av en eller flera instrumentella aktiviteter ("instrumental activities of daily living"; IADL), såsom att telefonera, handha pengar, handla, använda allmänna transportmedel, ta medicin, fylla i formulär, laga mat och utföra hushållsarbete.

Genom att använda dessa index är det möjligt att uttrycka olika grader av beroende genom att fråga om och i vilken utsträckning en person kan utföra

en särskild aktivitet. För att kunna värdera beroendet, dvs. förmågan att fungera självständigt och behovet av hjälp från tredje person, används som jämförelse genomsnittspersoner i samma ålder. Dessutom måste tekniska hjälpmedel tas i beaktande. Vårdbehovet är den referenspunkt där rätten till förmåner kan göras gällande inom ramen för ett system, som ger hjälp vid sådant beroende.

I slutdokumentet från de europeiska socialministrarnas sjätte konferens i Lissabon i slutet av maj 1995, vilken handlade om de beroendes situation i relation till det skydd som socialförsäkringar m.m. ger, finns en definition av beroende personer. De är de som "as a result of a loss of physical, psychological or intellectual autonomy, require significant help to meet needs in connection with the usual day-to-day activities" (Council of Europe, Doc. Mss-6 (1995) IE, Strasbourg 1995). Av denna definition framgår att beroende kan vara resultatet inte bara av åldrande utan också av sjukdom och invaliditet, samtidigt som äldre personer kan utgöra en särskild kategori av beroende människor.

Beroende skapar behov av både medicinsk och icke medicinsk natur samtidigt som det är svårt att skilja de båda kategorierna åt. Snarare kräver beroende en samordning av ett antal olika åtgärder. Stora likheter finns härvidlag mellan en handikappad person och en beroende person. Men handikapp och beroende har generellt behandlats som olika områden i medlemsstaternas trygghetssystem. Framför allt har de åtgärder som riktar sig mot en handikappad eller funktionshindrad person till syfte att integrera personen i fråga i förvärvslivet igen, medan en beroende person mestadels redan är exkluderad från arbetsmarknaden p.g.a. invaliditet eller ålder. De sociala åtgärderna är också ofta olika till följd av orsaken till handikappet eller funktionsnedsättningen, samtidigt som beroende eller långvarigt behövande människor måste behandlas olika som en följd av det system av socialt skydd som de råkar omfattas av när beroendet och vårdbehovet uppstår.

Att beskriva de nationella trygghetssystemen vad gäller skyddet för de beroende inkluderar en klassifikation av varje system i olika kategorier. Det kan vara fråga om formella respektive informella vårdsystem, skattefinansierade respektive avgiftsbaserade system, offentliga respektive privata socialförsäkringssystem, servicesystem med vårdförmåner respektive kontantförmåner, långtidsvård hemma respektive på institution. Att avgöra till vilken kategori ett nationellt system hör är många gånger svårt, därför att den sociala risk som beroende/långvarigt vårdbehov utgör ofta inte är tryggad endast på *ett* sätt och från *ett* ställe utan med förmåner från flera olika institutioner eller organ, såsom från nationell hälsoservice och/eller sjukförsäkringssystem, invaliditets- eller ålderspensionssystem och/eller socialhjälp, frivilliga välfärdsorganisationer och/eller familjen, osv.

De nationella systemen för långvarigt beroende är alltså mer eller mindre blandade och har inte endast *en* utformning. Blandningen av aktörer som är involverade svarar mot det faktum att personer som saknar förmåga till självvård behöver en lång rad av olika medicinska, ekonomiska, sociala, personella

och stödjande åtgärder. Den reducerade förmåga till självvård som är karakteristisk för den beroende och vårdbehövande kan som ovan framhållits vara resultatet av sjukdom, ett tillägg till invaliditet eller helt enkelt något som är en följd av ålder. Vårdbehovet identifieras genom oförmåga att fullfölja särskilda funktioner. Oförmågan konstituerar följaktligen inte en typisk social risk, som fallet är vid sjukdom, ålder och invaliditet. I stället är det en social situation som kan anses som en "attendant risk", dvs. en risk som uppstår i samband med en annan risk, såsom just sjukdom, invaliditet och ålderdom. Av detta skäl omfattas vårdbehovet som regel inte av socialförsäkringslagstiftningen. Inkomstkompensation har mestadels stått i centrum för debatten om sjukdom, invaliditet och ålderdom, men när det gäller långvarigt vårdbehövande är det i stället tillgängligheten av olika serviceåtgärder och materiellt stöd liksom frågan om olika personliga rättigheter för äldre människor som man fokuserat.

Privat stöd inom familjekretsen brukar i de flesta länder vara den vård man börjar med. Individuella åtgärder genom privata försäkringssystem är nästa etapp; en annan är åtgärder som härrör från anställningsvillkor och institutionella överenskommelser. Möjligheterna till skydd inom den offentliga sektorn kan vara utformade som både *objektivt och subjektivt stöd*. Objektivt stöd ges av vårdorgan och institutioner, dvs. olika former av vårdförmåner. Subjektivt stöd utgörs av kontantförmåner, antingen indirekt genom fiskal välfärd som blir aktuell för personer med skattepliktiga inkomster eller direkt genom social välfärd. Social välfärd kan tillhandahållas med (t.ex. socialhjälp) eller utan (t.ex. socialförsäkringar) inkomst- eller behovstest och finansieras antingen genom skatter eller genom försäkringsavgifter.

Olika länders stöd till långvarigt beroende skiljer sig dock inte bara åt när det gäller finansieringen (skatter och avgifter) utan också beträffande vilka individer som systemen täcker. Ett socialt skydd som bygger på avgifter tenderar att rikta in sig på dem i befolkningen som kan klara av att betala avgifterna, medan skattefinansierade lösningar, ofta uttryckta i lag, tar sikte på hela befolkningen.

Stödet kan också skifta beroende på typ, innehåll och form. Till den icke medicinska vården ("nursing care" eller långtidsvård) hör stöd i hemmet, färdtjänst, kommunikationsstöd, utrustning i hemmet, tekniska hjälpmedel, hemtjänst, m.m. Under de senaste decennierna har EU-staternas ständigt ökande kostnader för den växande åldrande befolkningen lett till att man "stannat" vid den politisk-ekonomiska debatten och inte utvecklat det materiella innehållet i vården av äldre beroende.

Den debatt som låg till grund för tillkomsten år 1995 av *Pflegeversicherung* i Tyskland – en försäkring för de långvarigt beroende och vårdbehövande – speglar väl det politisk-ekonomiska tänkandet samtidigt som detta avsatt resultat i form av en ny lagstiftning. De problem man hade att ta ställning till var dels det faktum att de dyra beroendekostnaderna gjorde många beroende av socialbidrag, eftersom deras pensioner och andra inkomster ofta var otillräck-

liga för att täcka uppkomna kostnader, dels den s.k. finansieringsmetoden, dvs. "pay-as-you-go", å ena sidan och fondering å andra sidan. Därtill kommer fördelningen av kostnadsbördan mellan å ena sidan avgifter som åvilar den enskilde och å andra sidan statsbudgeten.

Tre olika modeller har diskuterats för att komma till rätta med detta mångfacetterade problem. Marknadslösningen kan den modell kallas som syftar till att göra alla medborgare eller åtminstone alla medborgare under en viss ålder ansvariga för att privat försäkra sig själva och sina närmaste mot den risk som beroende eller vårdbehov utgör. Tanken bygger på det system av privat men obligatorisk försäkring som kännetecknar trafikskadeförsäkringen.

En annan modell, transfereringsmodellen, innebär introducerandet av ett skattefinansierat system i likhet med bostadsbidragen och barnbidragen. En tredje modell, socialförsäkringsmodellen, grundas på idén om ett avgiftsbaserat system byggt på försäkringstanken, antingen organiserat som en speciell förmån eller ingående i redan existerande sjuk-, invaliditets- eller ålderdomsförmåner. Precis som när det gäller privata försäkringar kan en dylik beroende- eller långtidsvårdsförsäkring vara obligatorisk eller frivillig respektive utformad som en grundförmån eller som ett supplement till en annan förmån.

Samtidigt som dessa modeller diskuteras i Europa kännetecknas hela det sociala trygghetsområdet av strävan efter kostnadsbesparingar, av nya möjligheter till finansiering, av nytt ansvarstagande hos de organ som handhar den sociala tryggheten, av konkurrens och av ökat engagemang inom den privata sektorn.

Den tyska långtidsvårdsförsäkringen och EG-rätten

I den tyska grundlagen finns de sociala mål som den tyska staten vill uppnå inskrivna. Det innebär en kombination av marknadsekonomi och en stark arbetsmarknadsreglering, medinflytande från arbetstagersidan och ett system med social trygghet som baseras på socialförsäkringsprincipen och syftar till att vidmakthålla levnadsstandarden hos de försäkrade i situationer som traditionellt uppfattas som sociala risker, dvs. sjukdom, moderskap, invaliditet, ålderdom, arbetsolycksfall och arbetssjukdom samt arbetslöshet. Ett minimum av underhåll, snävare än det svenska begreppet "skälig levnadsnivå", garanteras genom ett obligatoriskt socialhjälpssystem. Även speciella familjeförmåner finns.

Från och med den 1 januari 1995 har den sociala risken långsiktigt beroende blivit skyddad genom den nya obligatoriska sociallagstiftningen om långtidsvårdsförsäkring. Denna lagstiftning är alltså en separat del av socialförsäk-

ringssystemet. Den innehåller regler om hjälp till beroende att utföra aktiviteter som hör till det dagliga livet (ADL, se ovan). Vård betyder i detta sammanhang ett vårdberoende p.g.a. fysisk sjukdom, psykisk sjukdom eller ett annat handikapp, ofta kombinerat med ålderdom. Även om de äldre är de som huvudsakligen får tillgodogöra sig de förmåner som det nya systemet tillhandahåller, omfattar lagen alla personer som har ett långvarigt vårdberoende, även barn.

Alla personer som bor i Tyskland omfattas av denna nya försäkringsform i den utsträckning som de tillhör hälso- och sjukvårdsförsäkringen. Det betyder att mer än 90 procent av Tysklands befolkning täcks av den nya försäkringen. Förmånerna inom den är enbart tillgängliga för personer som stadigvarande är bosatta i Tyskland, dvs. det finns inte någon "export" av långtidsvårdsförsäkringen enligt tysk lag.

Försäkringen gäller både hemvård och institutionell vård. För hemvård kan både kontantförmåner och vårdförmåner komma ifråga. Dessa kan kombineras med varandra och med deltid av institutionell vård. Också vid institutionell vård kan kontantutbetalningar göras för vårdrelaterade kostnader.

Som framkommit har många förändringar rörande den sociala tryggheten i de olika EU-staterna – och som en följd därav koordinationen mellan de olika ländernas lagstiftningar – inträffat sedan tillkomsten av förordningen 3/58, som var en föregångare till förordningen 1408/71. Beroende eller långtidsvård (icke medicinsk vård) är en riskfaktor som inte uttryckligen finns med i art. 4 i förordningen 1408/71. Diskussionen har därför varit omfattande, huruvida den tyska långtidsvårdsförsäkringen faller under förordningen 1408/71. Trots den begränsning av de sociala risker som art. 4 ger uttryck åt, är det dock en allmän uppfattning, att vårdförmåner av offentlig eller privat natur, vilka bekostas av ett organ inom landets trygghetssystem, likaväl som kontantförmåner som tillhandahålls personer som är beroende och behövande, faller inom det materiella område som art. 51 i Romfördraget omfattar. Därmed borde också art. 4 i förordningen 1408/71 vara tillämplig. Men vad som inte är klart är vilket kapitel i förordningen 1408/71 som då blir tillämpligt på dessa förmåner.

I Tyskland är det en vida spridd uppfattning, att sociala vårdförmåner skall klassificeras som sjukförmåner i enlighet med art. 4.1 a i förordningen 1408/71. En sådan tolkning bygger på det faktum att långtidsvårdsförsäkringen administreras inom sjukförsäkringssystemet. Samtidigt kan man fråga sig om inte en person, som behöver vård p.g.a. fysisk och psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning borde få invaliditetsförmåner enligt art. 4.1 b. En tredje uppfattning är att vård av nu nämnt slag varken är relaterad till sjukdom eller invaliditet utan bildar en särskild riskgrupp och att förmånen utgör en särskild, separat förmånsgrupp inom förordningen 1408/71.

För att besvara den ovan ställda frågan om tillämpbarheten av förordningen 1408/71 och, om så anses vara fallet, vilket kapitel som blir aktuellt, är förmånens konstitutionella element av stor vikt liksom konstruktionen av förmå-

nen och villkoren för att erhålla densamma. Rättighetskaraktären är alltså en viktig omständighet i detta avseende. Vad man kallar förmånen och hur den inplaceras i den nationella trygghetslagstiftningen har mindre betydelse.

Syftet med exportabilitetsprincipen är att gynna fri rörlighet av arbetare genom att skydda den migrerande och hennes/hans familj från nackdelar med att vara migrerande, nackdelar som hänger ihop med platsen för bosättning. Varje nationell lagstiftning, som kräver att en person skall vara bosatt i landet för att kunna erhålla en förmån, är ett hinder för den fria rörligheten. En migrerande arbetstagare, som har rätt till en förmån, "förhindras" att åka utomlands, eftersom hon/han där inte kan få förmåner. I belysning av art. 51 i Romfördraget måste de EG-rättsliga koordineringsreglerna göra det möjligt för den migrerande att få förmåner, även långtidsvårdsförmåner, som hon/han är berättigad till, oberoende av bosättningsort. Art. 10 har bidragit till att konstituera export i en rad situationer. Frågan är huruvida dessa är tillräckliga.

Frågan om eventuella restriktioner avseende exportabiliteten av långtidsvårdsförmåner kommer snart att bli utredd av EG-domstolen. Domstolen har blivit ombedd att svara på frågan (art. 6 och 42 (2) i Romfördraget), hur EG-lagstiftningen förhåller sig till personer som är berättigade till obligatorisk långtidsvårdsförsäkring, då den nationella lagstiftningen stadgar, att ersättning endast kan utgå till dem som är bosatta i den behöriga staten (C-190/96 Mollenaar v. AOK Baden-Württemberg /Sozialgericht Karlsruhe/).

I dag är en till Tyskland migrerande EU-medborgare försäkrad inom ramen för den tyska långtidsvårdsförsäkringen och därmed skyldig att betala avgifter, så länge hon/han är anställd i Tyskland. Om hon/han återvänder till sitt hemland efter ett fullt arbetsliv i Tyskland, kommer vederbörande att få lyfta tysk ålderspension, som utbetalas i hemlandet i enlighet med EG-rättslig lagstiftning (art. 10.1). Däremot framgår det inte av nämnda artikel, om hon/han kan få långtidsvårdsersättning, som alltså enligt nationell lagstiftning betalas ut enbart till personer som är stadigvarande bosatta i Tyskland. Vad kan anses vara i överensstämmelse med den EG-rättsliga lagstiftningens anda och syfte?

Exportabilitet av svenska förmåner vid långvarigt vårdberoende

Det svenska sociala trygghetssystemet innehåller många möjliga förmåner för dem som mer långsiktigt är beroende av vård i en eller annan form. Dessa står att finna inom hälso- och sjukvårdslagstiftningen, inom socialförsäkringssystemet, inom socialtjänsten och omsorgsregleringarna. Någon motsvarighet till den tyska *Pflegeversicherung* finns inte. Systemet är mycket mer komplext i

Sverige, vilket gör att frågan om exportabilitet inte låter sig besvaras med antingen ja eller nej.

Genom *Ädelreformen* kom kommunerna att få ansvaret för långtidsvården av äldre personer som anses medicinskt färdigbehandlade. Kommunens hälso- och sjukvård innehåller ingen vård utförd av läkare. Det föreligger delade uppfattningar, om huruvida vården kan rubriceras som medicinsk eller inte. Att denna vård eller omsorg utgör en väsentlig del av det som ingår i den tyska *Pflegeversicherung* synes dock ostridigt. Den traditionella medicinska vården är givetvis av central betydelse för en vårdberoende. Den utförs av landstingen och regleras liksom den kommunala vården av hälso- och sjukvårdslagen.

Inom socialförsäkringssystemet finns förutom sjukvårdsersättningen även sjukpenningersättningen och förtidspensioneringen, som alla är aktuella för de långvarigt beroende. Den senare utges vid en funktionsnedsättning, som beror på sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Långtidsberoendet är påtagligt för dem som kan komma i åtnjutande av denna förmån. Den utges dels som en grundförmån, dels som en kompensation för en inkomstförlust. I kombination med förtidspension kan handikappersättning utgå. Denna förmån kan också utgå självständigt. Bilstödet är också viktigt att nämna i detta sammanhang.

Socialtjänstlagen reglerar service och bistånd antingen in natura eller som ekonomisk ersättning till den som har ett behov av vilket slag det vara må, dvs. också till denna kategori av långvarigt vårdberoende. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m. liksom lagen om assistansersättning är pluslagstiftningar i den bemärkelsen att de förutom servicen och biståndet jämlikt socialtjänstlagen ger stöd, service och assistans till kategorin långvarigt vårdberoende. Dessa lagar är centrala som jämförelser med den tyska *Pflegeversicherung*.

Hur har Sverige förhållit sig till möjligheten till exportabilitet vad gäller olika förmåner ingående i det svenska trygghetssystemet? Hur har man exempelvis gjort när det gällt att bestämma vilka förmåner som utgår vid sjukdom och vilka som utgår vid invaliditet?

En viktig fråga är alltså om en svensk förmån skall klassificeras som en vårdförmån eller en kontantförmån och, i det senare fallet, om det är en kontantförmån vid sjukdom, invaliditet, ålderdom, m.m. Eftersom inga särskilda vårdförmåner finns vid invaliditet enligt art. 4 i förordningen 1408/71, kan det komma att leda till att vad som naturligen i Sverige uppfattas som en invaliditetssituation ändå blir att betrakta som en förmån vid sjukdom, därför att det framstår som onaturligt att hänföra den till kontantförmånskategorin.

Som exempel kan nämnas det svenska bilstödet till handikappade. Hur skall det klassificeras? Det man först måste bestämma sig för är om det tillhör området för social trygghet eller området för social hjälp. Bilstödet betraktas som en social trygghetsförmån av två skäl, nämligen att den förmånsberättigade har en rättsligt definierad ställning och att den i relativt stor utsträckning kan utges

oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet. Om man nu betraktar den som en socialförsäkringsförmån, vore det naturliga utifrån ett svenskt betraktelsesätt att se den som en invaliditetsförmån och därmed en kontantförmån. Bilstöd utgår i form av kontant utbetalning och är avsett att göra det möjligt för en handikappad person att köpa ett fordon eller anpassa ett fordon med hänsyn till handikappet. Bidragmottagaren är skyldig att återbetala ett bidrag för anskaffning av fordonet, om hon/han inom en viss tid avhänder sig fordonet. Stödet är således destinerat till kostnader som hänger samman med fordonet och kan inte användas för allmänna konsumtionsändamål.

Den brittiska förmånen "mobility allowance" betraktades som en kontantförmån i målet 356/89 Roger Stanton Newton v. Chief Adjudication Officer (ECR/1991/I-3017), men eftersom den utgick löpande och inte var destinerad till ett bestämt hjälpmedel som det svenska bilstödet, ansåg man från svensk sida vid arbetet med de svenska förklaringarna jämlikt art. 5, att det är tillräckligt skäl för att betrakta bilstödet som en vårdförmån vid sjukdom. Detta resonemang kan man ställa sig tveksam till.

Även hjälpmedelsverksamheten och erhållandet av arbetshjälpmedel anses vara vårdförmåner. Vidare är både medicinsk och arbetslivsorienterad rehabilitering att betrakta som vårdförmåner vid sjukdom liksom rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag. De anses dessutom som vårdförmåner av stor vikt och omfattas därför av art. 24 och 30. Att så är fallet följer av Administrativa kommissionens beslut 115/82. Detta gäller även bilstödet.

Stöd och service till vissa funktionshindrade enligt lagen härom faller enligt förklaringarna utanför förordningen 1408/71 precis som de enligt nationell rätt inte hänförs till hälso- och sjukvården utan till socialtjänsten. Däremot omfattas förmånerna enligt densamma av bestämmelserna i förordningen 1612/68. Detta gäller inte assistansersättning. Denna anses vara en vårdförmån vid sjukdom enligt förordningen 1408/71. Detta innebär att regelrätt exportabilitet jämlikt art. 10 inte är för handen men väl den typ av "exportabilitet" som gäller "om annat föreskrivs", dvs. förmåner vid sjukdom/beroende i annan stat och som gäller vid tillstånd till vård i annan stat.

Enligt min mening borde Sverige i sina förklaringar jämlikt art. 5 i förordningen 1408/71 ha listat förmånerna på ett för den migrerande personen så fördelaktigt sätt som möjligt. Att så inte alltid varit fallet, trots att möjlighet har funnits, torde stå klart. Att låta så många förmåner som möjligt omfattas av förordningen 1408/71 och därmed inte av förordningen 1612/68 ligger i enlighet med domstolens uppfattning. I vissa lägen, som när det gäller äldre med långvarigt vårdberoende, där vårdbehovet inte (enbart) är av medicinsk natur, kan det vara svårt att bestämma om det är rimligt att klassificera förmånen som en förmån vid sjukdom, vid invaliditet eller vid ålderdom. Den enskilde åtnjuter rätten till "vanlig" exportabilitet jämlikt art. 10.1, om förmånen klassas som en förmån (det är då alltid fråga om kontantförmån) vid invaliditet eller ålderdom. Exportabiliteten blir däremot i den form som beskrivs i avd. III kap. 1

om förmånen rubriceras antingen som en kontant- eller en vårdförmån vid sjukdom. Att lista en invaliditetsförmån att gälla som en art. 4.2 a- eller b-förmån, vilket Sverige har gjort vad gäller handikappersättning, vårdbidrag och kommunalt bostadsbidrag, torde inte vara helt i linje med andan i art. 51 i Romfördraget. Den interpellation som ställts till EG-domstolen i denna fråga (se ovan) torde komma att besvaras så, att medlemsstaterna inte kan undandra sig skyldigheten att utge förmåner även vid bosättning i annan stat.

Den svenska assistansersättningen har uppfattats som en vårdersättning vid sjukdom, vilket torde kunna gälla fler förmåner, såsom olika stöd och service till vissa funktionshindrade. Det finns flera skäl till detta. EG-domstolens extensiva tillämpning är ett sådant skäl. Vidare kan den personkategori som denna lagstiftning berör utan större svårigheter inordnas under invaliditetsbegreppet. Att det finns ett sakområde i förordningen 1408/71 som gör att en förmån kan hänföras in under detta område är den främsta grunden till att förmånen skall uppfattas som en 1408/71-förmån. Om den förmånsberättigade har en rättsligt preciserad ställning är detta ytterligare en viktig omständighet som talar för att förmånen faller in under 1408/71. Så är fallet för den som är berättigad till stöd och service enligt lagen härom.

Att lista assistansersättningen som en kontantförmån vid invaliditet torde heller inte ha varit felaktigt. Den tyske f.d. domaren vid EG-domstolen Manfred Zuleeg har i olika sammanhang framhållit, att den tyska *Pflegeversicherung* kan klassificeras antingen som en kontantförmån vid sjukdom eller vid invaliditet (se s. 152). Så är också fallet vad gäller den svenska assistansersättningen.

På detta vis uppnår man det som här eftersträvas, dvs. exportabilitet för några viktiga förmåner för den långvarigt vårdbehövande. Även den som är beroende kan då utnyttja sin rätt till fri rörlighet, något som ligger helt i linje med de tankegångar som bär upp Romfördraget.

Det kan tyckas att de personer som berörs av den i denna artikel beskrivna problematiken är relativt fåtaliga, varför frågan i ett vidare perspektiv inte har någon större betydelse. Jag delar inte denna uppfattning. De funktionshindrades situation på arbetsmarknaden är en stor och viktig fråga. Att denna grupp diskrimineras i olika avseenden torde vara uppenbart och oemotsagt av de flesta. Frågan har ansetts så central, att en utredning tillsatts. Denna har föreslagit antidiskrimineringsregler för att komma till rätta med problemet. Att synliggöra den brist på likabehandling som finns i de EG-rättsliga koordineringsreglerna är självklart endast en liten del av en större problematik. Men det gäller att fylla igen olika, även smärre kunskapsluckor för att kunna ge en rättvisande bild av de funktionshindrades situation på arbetsmarknaden. I annat fall har man inte adekvat kunskap för att vidta rimliga och rättvisa åtgärder.

Källor och litteratur

Materialet som har använts i denna artikel är till övervägande del hämtat från EG-domstolens domar (*European Court Report*). Många av dessa har behandlats i min bok *Social trygghet och migration*, (Stockholm: Nerenius & Santérus, 1995). Även domar från svenska länsrätter och kammarrätter har penetrerats. Statens offentliga utredningar, såsom SOU 1993:115, har använts i ett par avseenden liksom material från Riksförsäkringsverket.

Kunskaper om den tyska förmånen *Pflegeversicherung* har inhämtats från konferenser, konferensrapporter och samtal med framför allt professor Eberhard Eichenhofer vid juridiska fakulteten vid universitetet i Jena, docent Klaus Sieveking vid ZERP, vid universitetet i Bremen samt f.d. domaren vid EG-domstolen professor Manfred Zuleeg vid universitetet i Frankfurt am Main. Se också Manfred Zuleeg, *Pflegeversicherung in Europa – Die Funktion des Europäischen Gerichtshof* (Bremen 1997).

En diskussion om begreppen "beroende" och "behov av vård" och den europeiska debatten återfinns i Bernd Schulte, *Old Age and Dependency* (European Institute of Social Security, International Colloquium, Nantes, 1996).

EMU – den nationella industripolitikens återkomst?

av Pontus Braunerhjelm & Gunnar Fors

Den europeiska integrationen går nu in i sin avslutande och mest komplicerade fas. Integrationsprocessen har präglats av en viss ”baktunghet”, så till vida att införandet av de politiskt mest kontroversiella åtgärderna fortfarande återstår. Den första delen i integrationsprocessen har handlat om att avveckla olika handelshinder och återupprätta en fungerande konkurrens mellan medlemsländerna. Den inre marknaden trädde formellt i kraft den 1 januari 1993, men ännu återstår en anpassning på nationell nivå innan varor, tjänster, arbetskraft och kapital fritt kan röra sig mellan de olika medlemsländerna. Dessa moment har mött ringa motstånd och den politiska legitimiteten underlättas också av öppenheten i denna del av integrationen.

De närmaste åren blir avgörande för om den fulla ekonomisk-politiska integration som eftersträvas inom EU kommer att uppnås. Särskilt samordningen av stabiliseringspolitiken, dvs. penning-, växelkurs- och finanspolitiken, har givit upphov till tveksamhet i medlemsländerna. I Danmark och Storbritannien har detta manifesterats i att länderna har ställt sig utanför EMU. I övriga länder har diskussionen delvis skjutits på framtiden med argumentet att utformningen av den ekonomisk-politiska samordningen hittills inte varit slutförhandlad. Efter regeringskonferensen i Amsterdam 1997 har dock oklarheterna skingrats. Då fastslogs att den ekonomiska och monetära unionen (EMU) ska genomföras enligt det tidsschema som tidigare fastslagits och som ska leda till en enhetlig valuta i början av 2000-talet.

Det är framförallt två politiska svårigheter som EMU möter. För det första finns det få ting som är så symboliskt laddade som ett lands valuta och på många håll i Europa finns ett folkligt motstånd mot att överge den egna valutan. Det andra problemet är att länderna till stora delar avsäger sig möjligheterna att självständigt bedriva en stabiliseringspolitik.

När inte ”traditionell” stabiliseringspolitik längre finns att tillgå, förefaller det troligt att den ekonomiska politiken kommer inriktas på andra medel, bland dem industripolitik. Syftet med föreliggande kapitel är att, utifrån antagandet om att EMU verkligen genomförs, studera hur en centralisering av stabiliseringspolitiken på europeisk nivå kan komma att inverka på ländernas industripolitiska ambitioner. Med industripolitik menar vi ländernas nationel-

la satsningar, dvs. de som ligger utanför de olika strukturfonder som administreras inom EU.

Vidlyftiga industripolitiska satsningar tenderar att underminera mål som eftersträvas inom EU. Konkurrensen mellan olika länder och branscher snedvrids. Resurser fördelas till sektorer där avkastningen kan förväntas vara lägre än vid en marknadsallokering. Länderna har full frihet att använda sig av industripolitiken så länge den inte påverkar konkurrensförhållandet mellan företag i de olika länderna. Att nå klarhet i hur vissa åtgärder inverkar på internationella konkurrensförhållanden är dock en svår och tidsödande process. Det är också troligt att olika industripolitiska satsningar kan få ett betydande nationellt väljarstöd och därmed vara en politiskt lockande strategi. Industripolitikens storhetstid inföll under 1970-talet, med massiva subventioner till inhemska industrier och företag i flertalet länder. Därefter minskade intresset för den typen av politik under slutet av 1980-talet. Men industripolitiken har också tagit andra former, särskilt har intresset för att locka till sig investeringar av utländska företag ökat. Frågan är åt vilket håll pendeln slår inför 2000-talet?

Eftersom penning- och finanspolitiken till stora delar varit låst inom EU-länderna genom de konvergenskriterier som ställts upp i Maastrichtfördraget, så kommer vi i vår bedömning att utgå från industripolitikens utveckling under 1990-talet. Vi kommer att redogöra för industripolitikens utformning, dess utveckling över tiden och eventuella skillnader i nivåer och struktur i respektive medlemsland. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas utvecklingen i Tyskland, där återuppbyggnaden av det forna Östtysklands industri har varit förenad med betydande statsfinansiella kostnader. Bortsett från dessa speciella omständigheter så lämpar sig 1990-talet väl för en studie av industripolitiken, eftersom en mycket kraftig konjunkturedgång inföll i början av 1990-talet. Visserligen medförde detta en depreciering av flera länders valutor under 1992 och likaså problem med budgetunderskott, men inte desto mindre så var utrymmet för traditionell stabiliseringspolitik begränsat genom Maastrichtavtalet.

Vi kommer inledningsvis att kortfattat redogöra för integrationsprocessen inom Europa. Därefter diskuteras betydelsen och omfattningen av den tidigare förda stabiliseringspolitiken inom EU:s medlemsländer. I de därpå följande avsnitten visas hur industristödet utvecklats och utformats under framförallt 1990-talet. Kapitlet avslutas med en diskussion om den troliga riktning som industripolitiken kommer att ta vid en övergång till en gemensam valuta.

Den europeiska integrationsprocessen

Vägen mot ett integrerat Europa har varit lång och fylld av hinder. Efter Romfördragets undertecknande 1957 följde perioder då synen på ekonomisk politik och dess möjligheter väsentligt skilde sig mellan de olika medlemsländerna. Dessa skiljelinjer har varit tydligast mellan Frankrike och Tyskland, samt mellan dessa länder och Storbritannien efter dess inträde i dåvarande EG 1973. Frankrike har en tradition av betydande centralism men också av självständighet gentemot sina grannländer, vilket särskilt kommit till uttryck i utrikespolitiken. Tyskland har däremot i högre grad haft en federal inriktning i sin politik med stora delar av den politiska makten överförd på delstatsnivå. Storbritannien valde å sin sida en radikalt annorlunda ekonomisk-politisk inriktning under 1980-talet, som syftade till att i första hand få ner inflationen genom en stram penningpolitik. Detta stod i stark kontrast till särskilt Frankrikes ambitioner om en utvidgad välfärdsstat efter president Mitterands tillträde i början av 1980-talet. Diskrepansen i synen på den ekonomiska politiken lade således länge en hämsko på samarbetet inom dåvarande EG. Det var först när Frankrike och Tyskland i mitten av 1980-talet närmade sig varandra som processen mot ett integrerat Europa sköt fart på allvar.

Tänkarna kring en monetär union har sedan länge varit förankrad hos delar av den politiska makten i Europa. Redan 1972 lades den s.k. Wernerplanen fram som drog upp riktlinjerna för införandet av en monetär union. Wernerplanen presenterades emellertid samtidigt som de internationella stabiliseringspolitiska riktlinjer som lagts fram i det s.k. Bretton Woods-systemet kollapsade och det blev därmed omöjligt att uppbåda något politiskt stöd för dessa idéer. Istället följdes Bretton Woods av en period av stabiliseringspolitiska "experiment" i Europa. Under åren 1972–79 ägde valutasamarbetet rum inom den s.k. "valutaormen" där den tyska D-marken var ankaret. Valutaormen ut-sattes successivt för allt starkare påfrestningar genom D-markens styrka och 1979 ersattes detta samarbete av EMS (European Monetary System). Den viktigaste beståndsdel inom EMS var ERM (Exchange Rate Mechanism), som stadgade hur växelkursjusteringar fick ske mellan EMS-länderna. EMS avlöstes i sin tur av Maastrichtfördraget som undertecknades 1991 och trädde i kraft 1993.

I Maastrichtfördraget ges en detaljerad tidsplan för genomförandet av EMU. Kortfattat kan processen indelas i tre distinkta faser. I den första fasen, som inleddes 1990, avskaffade medlemsländerna sina valutaregleringar. Konvergensvillkoren som fastslås i Maastrichtavtalet syftar till att jämställa länder med avseende på inflations- och ränteutveckling, budgetunderskott och stats-skuld.

I fas två, som inleddes 1 januari 1994, inrättades det Europeiska Monetära Institutet (EMI), vars funktion är att samordna och övervaka förberedelserna för EMU. Medlemsländerna tillåts inte längre att låna i sina respektive cen-

tralbanker för att finansiera underskott i statsbudgeten. Under 1998 ska sedan EU:s ministerråd besluta vilka länder som har kvalificerat sig för att delta i EMU. Slutligen skall i fas tre ländernas inbördes valutor oåterkalleligt låsas mot varandra den 1 januari 1999 och den oberoende Europeiska Centralbanken inrättas (ECB). Senast den 1 januari 2002 införs en enhetlig valuta, euron, som enda giltiga betalningsmedel bland de deltagande länderna och den monetära unionen genomförs därmed fullt ut.

Stabiliseringspolitikens omfattning och effekter

Vi kommer, trots att EMU omfattar såväl finans- som penning- och växelkurspolitik, koncentrera framställningen i det följande till penning- och växelkurspolitiken. Inledningsvis redogörs kortfattat för tidigare förda stabiliseringspolitiska regimer och i vilken mån stabiliseringspolitiken påverkat i första hand produktion och sysselsättning. Detta ger en signal om vikten av att länder kan tillgripa ekonomisk politik på makronivå för att häva olika ekonomiska störningar. Med den bakgrunden kommer vi i nästa avsnitt diskutera industripolitiska insatser i EU-länderna.

På ett övergripande plan kan de stabiliseringspolitiska regimerna under det senaste seklet delas in i tre distinkta perioder, som framförallt separeras av de två världskrigen. Den första av dessa regimer, den s.k. guldstandarden, sträckte sig över perioden 1880–1913. Detta var en period som präglades av öppenhet och ett ökat internationellt utbyte. I mellankrigstiden, i stabiliseringspolitiska termer definierad av tidsspännet 1925–1938, fanns det en strävan att återinföra guldmyntfoten. Under perioden inföll den värsta depressionen under 1900-talet och den ekonomiska politiken utsattes för mycket stora påfrestningar. Efter andra världskrigets slut infördes Bretton Woods-systemet, som till stora delar byggde på att den amerikanska dollarn ersatte guldets som det internationella monetära ankaret.

Den första av de tre nämnda regimerna utgick ifrån att centralbankerna i respektive land garanterade en fast växelkurs gentemot guldets. På så sätt låstes också växelkurserna länderna sinsemellan. Den här perioden karakteriserades av en låg inflation, låga räntor, fria kapitalflöden, men större variation i produktion och sysselsättning. I den under mellankrigsperioden följande regimen strävade de flesta länder efter att återinföra en bindning av valutorna till guldets. Framgångarna var dock begränsade, främst för att penningpolitiken var alltför disparat i de länder som återinförde guldmyntfoten och i början av 1930-talet bröt systemet samman. Den här perioden präglades av relativt stora svängningar i såväl prisnivå och räntor som i produktion och sysselsättning.

Den därpå följande regimen inföll efter andra världskriget och har fått

namn efter den plats, Bretton Woods, där grunddragen i det internationella stabiliseringspolitiska samarbetet lades fast med John Maynard Keynes som en av mest inflytelserika pådrivarna. Bretton Woods syftade till att kombinera fasta växelkurser med möjlighet till växelkursjusteringar i undantagsfall. Systemet byggde på att USA garanterade guldkonvertibiliteten genom att dollarn kunde växlas mot en given mängd guld medan andra valutor var fasta gentemot dollarn. Den här perioden karaktäriserades av hög tillväxt med positiva produktions- och sysselsättningseffekter, begränsad inflation och en låg realränta. De motverkande krafter som fanns inbyggda i systemet ledde dock till dess kollaps i början av 1970-talet. Särskilt den expansiva penningpolitiken i USA medförde att penningmängden till följd av stödköp av dollar ökade också i andra länder, vilket framtvungade en nedskrivning av dollarns värde och upphävde konvertibiliteten visavi guldet.

Perioden från 1973 fram till 1991 kännetecknas av en rad olika experiment beträffande växelkurssystem och internationella valutasamarbeten. Den är unik i så måtto att de stora ländernas valutor (USA, England, Tyskland och Japan) tilläts att flyta fritt gentemot varandra. Framförallt D-marken, men tidvis också den japanska yenen, etablerades som globala reservvalutor som kompletterade den amerikanska dollarn i högre grad än tidigare. Stabiliseringspolitiskt måste perioden betraktas som misslyckad, möjligen med undantag av den senare delen av 1980-talet. Begrepp som stagflation (inflation och hög arbetslöshet), eurosclerosis (förstelnade ekonomiska strukturer i avsaknad av någon inre dynamik) och "jobless growth" (tillväxt utan nya jobb) myntades under den här perioden. Perioden karakteriseras av att inflation och realräntor låg på betydligt högre nivåer jämfört med tidigare regimer, kombinerat med minskad produktivitet, låg tillväxt och betydande arbetslöshet. Under den här perioden initierades också industripolitiken i de flesta västländerna och expanderade kraftigt fram till mitten av 1980-talet. I Tabell 1 sammanfattas de olika stabiliseringspolitiska regimernas effekter på inflation, ränta och tillväxt.

Tabell 1: Effekter av olika stabiliseringspolitiska regimer på inflation (konsumentprisindex), ränta (förändring i långa nominella räntor) och tillväxt (procentuell förändring av BNP per capita).

	Guldmyntfot 1880–1914		Bretton Woods 1959–1971		Blandsystem 1973–1996	
	14 länder ¹	variation mellan länder ²	14 länder ¹	variation mellan länder ²	14 länder ¹	variation mellan länder ²
INFLATION						
Genomsnitt	3,6	1,1	3,7	0,8	6,6	2,1
Variation mellan åren ²	3,6		2,0		3,9	
RÄNTA						
Genomsnitt	0,6	0,4	6,1	1,1	9,6	2,2
Variation mellan åren ²	0,3		1,0		2,1	
TILLVÄXT						
Genomsnitt	1,7	0,4	4,1	1,6	1,9	0,6
Variation mellan åren ²	3,3		2,0		2,2	

Källa: SOU 1996:158

1 Länderna är Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Holland, Norge, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige och USA.

2 Standardavvikelse för variationen mellan årsgenomsnitt.

3 Standardavvikelse för variationen mellan ländergenomsnitt.

Sammanfattningsvis kan sägas att de perioder som byggde på en fast växelkursregim förefaller ha lyckats bäst med stabiliseringspolitiken. Såväl bruttonationalprodukten (BNP) som industriproduktionen växte snabbast under dessa regimer. Inom Europa har nu riktlinjerna för ett nytt system som bygger på fasta växelkurser dragits upp. Det avtal som ratificerats av de flesta av EU:s medlemsländer går emellertid ett steg längre än förutvarande regimer, eftersom målet är en monetär union med en gemensam valuta. När kapitalet fritt kan söka sig till marknader med den bästa avkastningen, minskar utrymmet för en aktiv stabiliseringspolitik drastiskt. Frågan är hur detta kommer att påverka utformningen av den ekonomiska politiken i de olika länderna?

Den ekonomiska politikens möjligheter inom EMU

Som nämnts är det inte endast möjligheterna att bedriva en aktiv penning- och växelkurspolitik som försvinner genom EMU, även finanspolitiken begränsas. Penningpolitiken kommer att bedrivas av den Europeiska centralbanken (ECB) i princip utan politiskt inflytande. Respektive lands centralbank kommer dock att finnas kvar och dess chef kommer att ingå i ECB:s beslutande organ. Sätillvida finns ett visst, men mycket begränsat nationellt inflytande över ECB. Det övergripande målet för ECB är formulerat som ett inflationsmål och mycket tyder på att tyska Bundesbank kommer att vara ledstjärna för hur arbetet i ECB ska bedrivas.

Beträffande finanspolitiken regleras den i den s.k. stabiliseringspakt där de sista justeringarna infördes vid regeringskonferensen i Amsterdam i juni 1997. Huvuddragen i stabilitetspakten är att medlemsländernas budgetunderskott inte får överstiga tre procent av bruttonationalprodukten (BNP). Undantag från denna regel kan dock medges vid särskilt allvarliga kriser, vilka är definierade som en konjunkturedgång som uppgår till två procent av BNP. I andra fall innebär ett underskott som överstiger tre procent att landet får böta upp till en halv procent av sin BNP till kommissionen. Storleken kan illustreras genom att bötesbeloppet för Sverige 1995 skulle ha motsvarat drygt 8 miljarder kronor. I stabilitetspakten stadgas också hur konsultationer ska ske mellan kommissionen och det land som hamnat i finanspolitiska svårigheter. Under Amsterdammötet infogades i avtalstexten ett avsnitt rörande koordinering av finanspolitiken med särskild betoning på sysselsättningen. Detta ger dock inget ökat utrymme för en expansiv finanspolitik eftersom det är underordnat treprocents-regeln.

Vad finns då kvar av ekonomisk politik? Även om finanspolitikens möjligheter beskrivits, så är den inte helt satt ur spel. En förutsättning för att kunna bedriva en expansiv politik i lågkonjunkturer är dock att högkonjunkturerna genererat överskott i statens affärer. Under sådana förutsättningar finns fortfarande goda möjligheter att bedriva finanspolitik. Fördelen med stabilitetspakten är att den ställer krav på medlemsländerna att statens affärer ska vara balanserade över konjunkturcykeln, något som dock praktiskt taget samtliga länder har misslyckats med under hela efterkrigstiden.

Men även om budgetläget är sådant att det inte går att bedriva en aktiv finanspolitik, så är den ekonomiska politikens möjligheter långt ifrån uttömda. En förutsättning för goda statsfinanser är en god tillväxt i ekonomin. Tillväxtpolitik handlar mycket om förutsättningarna för företagande och entreprenörskap. Här finns ett mycket stort fält för den ekonomiska politiken som omfattar bl.a. utbildningspolitik, strukturen på skattesystemet, marknadernas funktionssätt och företagandets villkor i allmänhet. Den här typen av ekonomisk politik tar upp mer av strukturella frågeställningar jämfört med de fördelningspolitiska aspekter som politiker ofta har visat störst intresse. Att politiker

ägnar strukturella frågor större uppmärksamhet står inte alls i konflikt med positiva välfärdseffekter på lite längre sikt. Sammantaget kan sägas att frågorna på den politiska agendan kommer att ändra karaktär, där tillväxt- och finanspolitiska insatser kommer att vara mer dominerande på det nationella planet, medan penning- och växelkurspolitiken är hänvisad till det överstatliga planet.

Har medlemsländerna fört en aktiv stabiliseringspolitik?

Genom att studera i vilken omfattning och med vilka medel som EU:s medlemsländer tidigare använt sig av traditionell stabiliseringspolitik erhålls en indikation på de frihetsgrader som länderna avsäger sig genom att gå med i EMU. För att uppskatta den samhällsliga kostnaden av att länderna frånsäger sig rätten att själva föra en aktiv stabiliseringspolitik, måste också de reala effekterna av stabiliseringspolitiken beaktas. Det står helt klart att traditionell stabiliseringspolitik har utnyttjats i varierande grad av EU:s medlemsländer och att den ekonomisk-politiska arsenalen skiftat mellan länderna. De traditionella välfärdsstaterna som t.ex. de nordiska länderna, Holland och i viss mån Frankrike, har varit mer benägna att utnyttja finanspolitiken, ibland kombinerat med en aktiv växelkurspolitik (särskilt Sverige). Andra länder har knutit sin valuta till D-marken (t.ex. Holland och Österrike), medan Tyskland och Storbritannien har prioriterat penningpolitik och inflationsbekämpning med färre inslag av interventionistisk finanspolitik.

Länderna uppvisar också stora skiftningar i den ekonomiska politiken. I Frankrike skedde en dramatisk omsvängning från en expansiv, Keynesiansk inspirerad finanspolitik i början av 1980-talet till en stram penning- och finanspolitik. Ett annan välkänd helomvändning i den ekonomiska politiken är Danmarks "kartoffelkur" under 1980-talet, som syftade till att få balans i statens affärer och varaktigt få ner inflationen. Också Sverige har flera gånger skiftat stabiliseringspolitisk strategi. Från en politik byggd på en expansion av offentlig sektor och en valuta som anpassades till det inhemska kostnadsläget under 1970-talet, till en normpolitik med fasta växelkurser efter den historiska "engångsdevalveringen" 1982, för att 1992 övergå till flytande växelkurser kombinerat med inflationsmål.

Värdet av att kunna föra en självständig stabiliseringspolitik är avhängigt hur ekonomiska chocker drabbar olika länder. Påverkas länder på ett likartat sätt (symmetriskt) eller slår chocker olika (asymmetriskt) p.g.a. av olika strukturer i medlemsländerna? Exempel på en chock av det förstnämnda slaget är den amerikanska räntehöjning som ägde rum i början av 1980-talet. Effekterna kunde visserligen variera beroende på länders skuldsättning och sammansättning på skulden, men i stort sett påverkades länderna på ett ungefär likartat sätt. I det fallet var behovet av att kunna föra en självständig stabiliseringspolitik betydligt mindre än vid oljeprishöjningarna under 1970-talet. De råvaru-

prishöjningar som drevs fram av OPEC slog helt olika mot de europeiska länderna beroende på om de var importörer eller exportörer av olja. Importbehovet av olja skilde sig också åt mellan länderna beroende på deras industristruktur.

Två andra exempel på landspecifika störningar är bortfallet av en exportmarknad för Finland vid dåvarande Sovjetunionens kollaps och de störningar som uppstod i samband med Tysklands återförening. Eftersom merparten av EU-ländernas handel sker med varor i samma bransch (t.ex. exporterar Sverige Volvo-bilar och importerar Volkswagen, Renault, etc.) kan en förhållandevis stor samvariation förväntas bland EU:s medlemsländer vad gäller utifrån kommande störningar som påverkar deras internationella konkurrenskraft. I många fall har dock stabiliseringspolitiken initierats av störningar som härrör ur den ekonomiska politik som länderna själva bedrivit. Här blir naturligtvis den primära åtgärden att rätta till felaktigheter i den förda politiken.

Hur har då medlemsländernas ekonomier påverkats av olika stabiliseringspolitiska ingrepp? Går det att skönja om den aktiva stabiliseringspolitiken lyckats dämpa konjunktursvängningarna och därmed också variabiliteten i produktion och sysselsättning? Det finns flera studier som tyder på att de länder som bedrivit en aktiv växelkurspolitik företrädesvis har utnyttjat justeringar i nominella växelkurser för att kompensera för inflation, dvs. vad som brukar kallas en ackommoderande växelkurspolitik. Exempelvis finner en studie att detta är fallet i sju av elva länder inom EU under perioden 1973–1989.¹ Slutsatsen är att växelkursvapnet inte har använts för att underlätta en strukturell anpassning betingad av en chock som härrör ur händelser utanför landets kontroll.

I en annan studie som omfattar såväl ett par EU-länder (Holland och Österrike) som länder utanför EU (Kanada, Nya Zeeland, Tyskland, Schweiz och USA) framkommer inga signifikanta skillnader mellan länder som fört en fast respektive rörlig växelkurspolitik när det gäller inflationsnivåer eller tillväxt i industriproduktion.² De länder inom EU som knutit sin valuta till D-marken (Belgien, Danmark, Frankrike, Holland och Österrike) verkar dock generellt ha haft en bättre kontroll över inflationen än de som fört en mer självständig penning- och valutapolitik.

Trenden bland EU:s medlemsländer har sedan början av 1980-talet präglats av konvergens vad gäller inflation och lönekostnader, vilket också minskat behovet av stabiliseringspolitiska ingrepp för respektive land. Under 1990-talet bröts dock den förhållandevis långa era av ekonomisk-politisk stabilitet som präglat flertalet EU-länder. En förklaring är den påfrestning som återföreandet av Tyskland innebar för det forna Västtyskland. Den ledde till en finanspolitisk expansion som ökade efterfrågan på tyska varor. För att förhindra en ökad inflation stod valet mellan en uppskrivning av D-marken eller en stram penningpolitik med höjda räntor som följd. Den sistnämnda vägen valdes samtidigt som andra länder brottades med arbetslöshet och en tilltagande lågkonjunktur. Följden blev en valutapolitisk turbulens – pådriven av internationella

spekulationer – som så småningom ledde till en anpassning genom att andra valutor föll gentemot D-marken. Händelseförloppet kunde dock ha varit annorlunda om en annan strategi valts från början.

Den svaga kopplingen mellan ekonomisk politik och varaktiga effekter på produktion och sysselsättning indikerar att det är andra faktorer – ofta institutionella – som har större betydelse för den ekonomiska utvecklingen. En samsyn i finans- och penningpolitiken är också en förutsättning för ekonomisk stabilitet. De stora flertalet bedömare är numera ense om att penningpolitiken inte långsiktigt kan påverka sysselsättning och produktion men att den möjligen kan ha effekt på kort sikt. Inte desto mindre har penning- och växelkurspolitik tillgripits av den politiska makten vid upprepade tillfällen. Det är detta som är upprinnelsen till frågan om utvecklingen av den nationella stabiliseringspolitiken kan leda till den nationella industripolitikens återkomst. Vi kommer i det följande avsnitten att behandla industripolitiken inom EU och diskutera dess framtida utveckling.

Nationellt industristöd inom EU

Samtliga EU-länder, inklusive Sverige, bedriver en mer eller mindre ambitiös industripolitik som innebär att statliga stöd ges till hemlandsföretagen inom företrädesvis tillverkningsindustrin, men även andra sektorer erhåller bidrag. Detta nationella stöd är helt frikopplat från de överstatliga stödprogram som administreras av EU och som framförallt är riktat mot regioner som släpat efter i den ekonomiska utvecklingen. Enligt de senast tillgängliga siffrorna, som omfattar år 1994, uppgår det nationellt kontrollerade industristödet inom EU-länderna till 43 miljarder ECU, dvs. omkring 380 miljarder svenska kronor (1993 års priser). Frankrike, Italien och Tyskland svarade för den största delen av detta industristöd (se tabell 2 och 3). Fram till 1994 ingår inte de nyaste medlemsstaterna Finland, Sverige och Österrike i statistiken för statsstöd inom EU, men några uppgifter för Sverige kommer att diskuteras senare i detta kapitel. Ungefär hälften av industristödet är utformat som direkta bidrag till företagen och till en fjärdedel som skattebefrielse. Den resterande fjärdedelen innefattar mindre frekventa stödformer som "mjuka lån".

Som antytts ovan tillgodogör sig industrin utöver det nationella stödet också överstatligt EU-stöd via strukturfonderna. För medlemsländer som Portugal, Spanien, Irland och Grekland utgör EU-stödet en betydande andel av det totala stöd som utdelas till tillverkningsindustrin; över 60 procent i Portugal, ungefär hälften i Spanien och runt 40 procent i Irland och Grekland. EU-stödet till tillverkningsindustrin i andra medlemsländer är avsevärt lägre. För EU som helhet, utgör det överstatliga stödet 18 procent av det totala stödet till tillverkningsindustrin. För de flesta av medlemsländerna är det således det

nationella stödet, som medlemsländerna själva delar ut till sina hemlandsföretag, som utgör merparten. Därmed är det också den form av industristöd som i första hand har en snedvridande inverkan på konkurrenssituationen.

Kommissionen följer sedan början av 1980-talet utvecklingen av de nationella industristöden. Det finns ett utbrett missnöje inom kommissionen med att de fortfarande är så omfattande. För att motverka nationella stödinsatser håller EU på att se över sitt regelverk. Dels vill man strama upp gällande regler, dels öka insynen i statsstödens snedvridande effekter på konkurrensen både inom och mellan EU:s medlemsländer. Den övergripande principen i EU:s regelverk är att industripolitiken inte får sätta konkurrensen mellan ländernas företag ur spel. En allt för ambitiös industripolitisk målsättning tenderar att försämra konkurrensen, vilket på sikt hotar såväl den inre marknadens grundläggande idéer och funktionssätt som relationen till handelspartners utanför EU. En sund konkurrens är förutsättningen för en effektiv resursfördelning och en tillväxtfrämjande dynamisk industriell utveckling.

Utvecklingen av det nationella stödets omfattning och inriktning de senaste åren är därför oroväckande från ett europeiskt konkurrensperspektiv. Den tidigare observerade nedåtgående trenden i det totala stödet har brutits, och dessutom har andelen selektivt stöd till enskilda företag och branscher ökat. Vi kommer nedan att redovisa denna utveckling i mer detalj. Det kan naturligtvis finnas situationer då "räddningsaktioner" av det senare slaget kan vara befogade, exempelvis när det svenska bankväsendet höll på att kollapsa i början av 1990-talet. Men på sikt motverkar omfattande stödåtgärder sitt syfte genom att man fördröjer den nödvändiga strukturanpassning som förr eller senare måste ske. I Sverige exemplifieras detta genom de betydande stöd som varvs-, stål- och textilindustrin erhöll under 1970-talet, vilket fördröjde en oundviklig strukturomvandling och förbrukade resurser som bättre borde ha utnyttjats i andra verksamheter.

Det nationella stödets omfattning

Tillverkningsindustrin är den dominerande mottagaren av industristöd. Som redan diskuterats ovan avsatte medlemsländerna enligt kommissionens senaste undersökning omkring 380 miljarder kronor under 1994 till företag inom tillverkningsindustrin. Studeras utvecklingen över tiden verkar det som om den gradvis nedåtgående trend i industristödet som tidigare iakttagits bröts i början av 1990-talet (Tabell 2). Det visar sig också att det totala stödet räknat i fasta priser ökade något om man jämför de överlappande treårsperioderna 1990–92 och 1992–94 (Tabell 3). Övergripande har dock stödvolymerna varit ganska stabila fram till 1995, men mot bakgrund av att målet för EU:s konkurrenspolitik är att minska – till vissa delar helt eliminera – medlemsländernas industristöd, pekar de senaste årens utveckling i en annan riktning.

Tabell 2: Nationellt statligt stöd till industrin i EU-länderna (EU-12), 1990–94

	1990	1991	1992	1993	1994
Miljoner ECU (1993-års priser)	43 777	39 827	41 196	43 890	42 830
Stöd som procent av förädlingsvärde	4,0	3,6	3,9	4,2	3,8

Källa: "Femte översikten av statliga stöd i europeiska gemenskapen inom tillverkningsindustrin och vissa andra sektorer", Europeiska Gemenskapernas Kommission (1997).

Notera: EU-12 omfattar Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Storbritannien.

Tabell 3: Nationellt statligt stöd till industrin, årliga genomsnitt för perioderna 1990–92 och 1992–1994

Land	Stöd (miljoner ECU) (1993-års priser)		Stöd som procent av förädlingsvärde	
	1990–92	1992–94	1990–92	1992–94
Belgien	2 297	1 331	7,9	4,8
Danmark	337	511	1,9	2,8
Tyskland totalt	13 965	17 410	3,5	4,8
– gamla delstater	7 373	4 156	–	–
– nya delstater	6 592	13 254	–	–
Grekland	1 180	1 035	12,5	10,5
Spanien	1 738	1 494	2,1	1,7
Frankrike	5 280	6 006	2,7	3,3
Irland	314	463	2,7	3,5
Italien	12 321	11 529	8,9	8,4
Luxemburg	62	48	3,5	2,9
Nederländerna	1 003	812	2,5	2,1
Portugal	618	568	4,6	4,4
Storbritannien	2 484	1 433	1,4	0,8
EU-12	41 600	42 639	3,8	4,0

Källa: "Femte översikten av statliga stöd i europeiska gemenskapen inom tillverkningsindustrin och vissa andra sektorer", Europeiska Gemenskapernas Kommission (1997).

Notera: Uppgifter för Sverige är inte med i tabellen utan redovisas i texten.

Totala nivåer för hela EU är dock bara av begränsat intresse när syftet är att visa omfattningen på nationell stödpolitik under en längre period. Det är därför av större relevans att studera relativa mått, såsom stöd i procent av förädlingsvärdet, stöd per anställd och stöd i procent av export. Om vi följer utvecklingen över perioden 1990–94 för dessa tre mått, framtonar även här ett mönster av

ökat stöd. En trolig förklaring till de ökade stöden under 1990-talet är den konjunkturedgång som drabbade flertalet EU-länder och i några fall föranledde en minskning av industriproduktionen. I procent av förädlingsvärde ökade således stödet om man jämför genomsnittssiffror för perioderna 1990–92 och 1992–94 (Tabell 3) och ökningen kan hänföras till utökade stödåtgärder och inte en minskning i förädlingsvärdet. De ökade stödvolymerna sammanföll med intensifiering i konkurrensen dels därför att åtgärderna för att skapa den inre marknaden då började få genomslag, dels genom att multilaterala överenskommelser ökade det globala konkurrenstrycket. Detta illustrerar till viss del konsekvenserna av att inte kunna bemöta en förändrad omvärldssituation med traditionell stabiliseringspolitik. Penning- och växelkurspolitiken var låsta av konvergensvillkoren i Maastrichtavtalet, men möjligheter till en aktiv industripolitik kvarstod.

Hur ser då utvecklingen av stödet ut i de olika medlemsländerna? Ovan har vi bara tittat på sammanslaget stöd eller dess genomsnitt för hela EU. Av flera skäl, dels konjunkturbetingade och dels p.g.a. skillnader i industripolitiska traditioner, kan vi förvänta oss att stödet varierar mellan de olika länderna. Absoluta och relativa uppgifter om statsstöd för de enskilda medlemsländerna återfinns i Tabell 3. Som tidigare nämnts svarar Tyskland, Frankrike och Italien för de största stödnivåerna i absoluta tal. I Tyskland förklaras detta till stor del av kostnaderna för återuppbyggnaden av det forna Östtysklands industri, vilket också påverkar nivån för hela EU. I övrigt så reflekterar stödets storlek naturligtvis medlemsländernas storlek, där de största volymerna relaterar till de största länderna. Följaktligen är det viktigt att man studerar stödets relativa storlek i de enskilda länderna. De i särklass högsta relativa nivåerna, om vi tittar på stöd som procent av förädlingsvärde, finner man i Grekland och Italien, följt av Tyskland och Belgien. Även Portugal ligger över EU:s genomsnitt.

Sveriges industristöd har varit betydande, speciellt under 1970-talet, men idag ligger den relativa nivån under EU-genomsnittet. Enligt OECD:s senaste rapport om Sverige, var stödet till industrin i förhållande till förädlingsvärdet omkring två och en halv procent för perioden 1990–92. Detta skall jämföras med EU-genomsnittet på närmare fyra procent för samma period. I absoluta tal har stödet till industrin legat på omkring tio miljarder kronor per år för perioden 1993–95, medan denna nivå var något lägre 1990–93 (räknat i 1993/94 års fasta priser). Följaktligen kan vi i likhet med EU notera en ökning av industristödet på senare tid i Sverige, även om den relativa nivån fortfarande ligger under EU:s.

Stora olikheter mellan medlemsländer

Ländernas stöd skiljer sig också markant vad gäller dess relativa storlek och utveckling över tiden. Den grundläggande samstämmighet som eftersträvas i

medlemsländerna inkluderar även konkurrenspolitiken, av vilken statsstödet är en viktig del. Beräknat som stöd i procent av förädlingsvärdet så överstiger det i t.ex. Grekland tio procent, medan det uppgår till drygt åtta respektive tre procent i Italien och Frankrike, samtidigt som nivån är under en procent i Storbritannien. En jämförelse av de fyra stora ekonomierna inom EU visar således att stöd som procent av förädlingsvärde i Italien är tio gånger så högt som i Storbritannien, två och en halv gånger så högt som i Frankrike och nästan dubbelt så högt som i Tyskland. Dessa påtagliga skillnader mellan de centrala medlemsstaterna speglar deras olika syn på statligt stöd som verktyg.

För det andra uppvisar länderna olika trender över tiden. Ambitionen i EU är att det nationella stödet skall minska, men bilden är mycket blandad. Såväl absolut som relativt ökade industristödet i Danmark, Tyskland, Frankrike och Irland om man jämför genomsnittliga siffror för 1990–92 med 1992–94. Däremot kunde en minskning av stödet under samma period noteras i Belgien, Grekland, Spanien, Italien, Luxemburg, Holland, Portugal och Storbritannien. Länder med höga stödnivåer (Belgien, Grekland och Italien) har sänkt sitt stöd till företaget. Samtidigt har länder med initialt lägre nivåer ökat sina stöd. Visserligen innebär det att medlemsländerna närmar sig varandra vad gäller stödets relativa storlek, men den viktiga principen att de nationella stöden inte skall öka har inte respekterats. Olikskheterna mellan medlemsländernas agerande vad gäller statsstöd bidrar inte till ökad ekonomisk integration inom EU.

Stödets inriktning

Statligt industristöd kan klassificeras efter vilka mål som eftersträvas. Branschövergripande stöd innefattar forskning och utveckling (FoU), miljövårdsinvesteringar, små och medelstora företag, handel och export, energibesparande åtgärder och s.k. allmänt investeringsstöd. Branschstöd är riktat till utvalda branscher som haft anpassnings- och överkapacitetsproblem. Bland mottagarbranscher märks främst varvs-, stål-, biltillverknings- och textil/beklädnadsindustrierna. Slutligen utgår regionalt stöd där lokaliseringen av produktion snarare än tillverkningskategori bestämmer mottagare. Mer än hälften av industristödet avser regionalt stöd och därefter följer det branschövergripande. Inom den sistnämnda kategorin är stöd till FoU högst prioriterat. De olika stöden är inte konstruerade så att de utesluter varandra och den totala stödnivån kan följaktligen vara betydligt större än vad som kan utläsas av nivån på respektive stödkategori.

Även om branschövergripande stöd kan vara motiverat sett ur ett EU-perspektiv – t.ex. för att stöd till forskning och utveckling (FoU) genererar kunskap som sprids över flera länder – så är effekterna näst intill omöjliga att utvärdera. Att bedöma dess påverkan på konkurrensen låter sig knappast göras p.g.a. att ingen eller mycket begränsad information finns tillgänglig om de bransch-

visa och regionala återverkningar som FoU-stöd kan ge upphov till.

Detta utvärderingsproblem gäller samtliga branschövergripande stöd, men i synnerhet det s.k. allmänna investeringsstödet. Stödet syftar till att uppmuntra och öka investeringar oavsett bransch- eller regiontillhörighet. Denna typ av stöd minskade visserligen under 1990-talet men uppgick 1994 fortfarande till betydande belopp. Sådana allmänna program blir allt svårare att motivera med hänsyn till den inre marknadens funktion. Det föreligger också stora skillnader mellan länder. I Spanien och Portugal är investeringsstödet andel sex respektive tolv procent av totalt industristöd, medan andra medlemsländer, som Danmark, Tyskland, Irland och Luxemburg, helt har avskaffat allmänna investeringsstöd.

Vad gäller fördelningen av industristödet inom EU-länderna, kan det konstateras att branschövergripande åtgärder har fallit från i genomsnitt ca 40 procent av det totala stödet 1988–90 till 35 procent 1990–92, och till 30 procent 1992–94. Andelen regionstöd har fortsatt att öka och utgjorde drygt hälften av stödet 1992–94. Branschspecifikt stöd har också uppvisat en ökning över tiden, till stor del relaterat till högre utgifter i Frankrike och Italien, och utgjorde 17 procent av det totala industristödet för 1992–94.

Utvecklingen mot mer branschvisa stöd tenderar att öka de snedvridande effekterna. Två branscher som traditionellt erhållit mycket statsstöd och som fortfarande gör det i flera EU länder, är varvsindustrin och stålindustrin. En indikation på stödet till varvsindustrin ges av dess andel av förädlingsvärdet. Stödet till tillverkningsindustrin som helhet var år 1994 cirka fyra procent av förädlingsvärdet, medan motsvarande siffra för varvssektorn var hela 26 procent. När det gäller stålindustrin har praktiskt taget allt nationellt stöd fasats ut under perioden 1990–92, men under 1994 beslutade kommissionen att genomföra ett omstruktureringsprogram i Tyskland (främst privatiseringar av stålföretag i de nya tyska delstaterna), Spanien, Italien och Portugal, vilket ledde till vissa nya stödåtgärder. Också de kommersiella flygbolagen har erhållit ett omfattande statligt stöd. Med EU-kommissionens goda minne har åtskilliga miljarder pumpats in i t.ex. Air France, Alitalia, Iberia, Sabena och TAP, vilket föranlett icke-subventionerade bolag som British Airways och KLM att protestera mot en politik som snedvrider konkurrensen.

Både branschövergripande och branschvisa stöd kan också användas för industripolitiska mer eller mindre dolda ändamål, som t.ex. stöd till enskilda företag eller till hela branscher som påstås vara av "nationell" eller "strategisk" betydelse. Branschövergripande, generella stöd som ges till alla sektorer i ekonomin är dock att föredra eftersom dessa totalt har mindre snedvridande effekter än branschriktat stöd.

Den andel av det totala europeiska industristödet (dvs. nationellt stöd plus överstatligt EU stöd), som riktas direkt till enskilda företag har också ökat markant, från sju procent 1990 till 36 procent 1994. Denna typ av stöd ligger utanför de ovan diskuterade programmen – branschövergripande stöd, branschstöd

och regionalstöd. Återigen är det insatserna i Östtyskland som slår igenom i siffrorna. Oaktat att dessa åtgärder har en speciell karaktär är det viktigt att insatserna är tillfälliga. Annars föreligger risken att andra medlemsländer börjar argumentera att de också "måste" gå in med speciella insatser för att rädda företag och branscher med omställningsproblem. Om Tyskland använder sig av sådana åtgärder i stor skala, kan mycket väl andra länder vilja följa efter, speciellt i tider av hög arbetslöshet. Detta skulle lätt kunna leda till en ond cirkel av eskalerande stödåtgärder i de olika EU-länderna.

Kommissionens mål och strategi

Konkurrenspolitiken, av vilken kontroll av statsstöd utgör en viktig del, har alltsedan EG:s bildande och Romfördraget 1957 haft en central roll i gemenskapens politik. Detta är intressant mot bakgrund av den i övrigt ganska reglerade och protektionistiska politik som bedrevs i de flesta länder under perioden 1950–1970. Behovet av att systematiskt mäta det statliga stödet insågs dock till fullo först i mitten av 1980-talet, då kommissionen publicerade sin vitbok om den inre marknads genomförande. Efter flera översyner av medlemslänternas statliga stöd sedan 1985, betonar kommissionen alltjämt vikten av att offentliggöra statsstödet omfattning och inriktning. De undersökningar som gjorts är också tecken på EU-kommissionens ambition att avbryta stöd som har klart snedvridande effekter och inte är förenliga med den inre marknaden. Kommissionens senaste översikt av statsstödet understryker gemenskapens engagemang för en öppen världsmarknad.

För att uppnå de intentioner som fastslagits i Maastrichtavtalet med avseende på såväl den inre marknads funktionsätt som en koordinering av den ekonomiska politiken, krävs en effektivare kontroll av medlemslänternas industristöd. Interventioner på nationell nivå ersätter tullar och andra handelshinder vilka tenderar att underminera hela grundidén i EU om en marknad med icke snedvriden konkurrens. Den inre marknads funktion bygger således på ett ömsesidigt förtroende medlemsländerna emellan om att olika industripolitiska åtgärder inte sätter konkurrensen ur spel. De politiska ingrepp som tidigare skapat friktion i det europeiska samarbetet riskerar annars att återupprepas, fast i annan form. Ett tänkbart scenario är att konkurrerande devalveringar ersätts av konkurrerande industripolitiska åtgärder.

Kommissionen försöker utröna i vad mån olika nationella stödformer är förenliga med de regler som skrivits in i Maastrichtfördraget, dvs. kontrollera att stödet inte överstiger den nivå som är nödvändig med hänsyn till marknadsmisslyckanden och att det inte snedvrider konkurrens och handel. Kommissionen har dock ingen möjlighet att ingripa mot stöd som beviljats till

företag i en viss medlemsstat för uppfyllande av andra mål. Möjligheterna att påverka de nationella industristöden är därför fortfarande relativt begränsade. De senaste uppgifterna tyder dock på en mer aktiv inställning i kommissionen inför dessa problem. Under 1996 fattade kommissionen ett rekordstort antal beslut – 23 stycken – i vilka det krävdes att stödet, liksom ränta räknad från utbetalningsdatum, skall återbetalas av företagen som erhållit sådant stöd. Vad som behövs ytterligare för framtiden är mer preventiva sanktioner för att undvika de stora transaktionskostnader som återkrävande och dylikt innebär. En dialog med medlemsstaterna för att bestämma precisa mål och en tidtabell för att reducera det totala stödet till nationella företag är viktig för kommissionens fortsatta verksamhet.

Kommissionen har i sin senaste undersökning också kommit till slutsatsen att det är nödvändigt att strikt begränsa omstrukturingsstödet. Det är endast under särskilt gynnsamma förutsättningar som dessa stöd leder till en snabbare anpassningsprocess och lindrigare sociala konsekvenser. När det finns skäl att använda stöd måste detta baseras på välgrundade analyser som visar att stödet antingen förbättrar företagets möjligheter till långsiktig överlevnad eller att det påskyndar en avvecklingsprocess så att resurser frigörs för andra sektorer. I båda fallen måste tidsperioden för stöd begränsas. Det får inte bli så att ytterligare stöd behöver betalas ut i framtiden. Risken att vissa företag eller branscher blir "bidragsberoende" föreligger alltid.

Fri konkurrens eller industripolitikens återkomst?

Vi har konstaterat att effekten av den traditionella stabiliseringspolitiken – oavsett stabiliseringspolitisk regim – är svår att utvärdera, även om regimer med fasta växelkurser förefaller ha lyckats bättre när det gäller sysselsättning, produktion och tillväxt. Samtidigt vet vi att politiker är benägna att använda sig av ingrepp i ekonomin när ett land utsätts för en kris. När de traditionella stabiliseringspolitiska instrumenten försvinner genom EMU, kan antingen de ekonomiska frågorna "avpolitiserats" eller så hittar politiker nya metoder för att bedriva ekonomisk politik. Vi bedömer att det är den senare utvecklingen som är mest trolig.

Industripolitiken kommer att vara en stark kandidat bland tänkbara medel som kan tillgripas nationellt. Detta trots de huvudsakligen negativa erfarenheter som flera länder haft av tidigare industripolitiska insatser. En långsam ökning kan också noteras i de industripolitiska interventionerna under 1990-talet, vilket endast delvis förklaras av kostnaderna för Tysklands återförening och upprustning av den forna östtyska industrin. Inledningen av 1990-talet karakteriseras av en förhållandevis djup konjunkturedgång i flertalet länder.

Om de ökade industripolitiska satsningarna accelererar kan detta underminera den grundläggande tanken om den inre marknadens fria konkurrens. Ett ur välfärdssynpunkt sett olyckligt utfall vore om länder hemfaller åt konkurrerande industripolitik, där företagen spelar ut olika nationer mot varandra om vem som kan erbjuda det mest förmånliga stödet.

Under senare år har praktiskt taget samtliga europeiska länder – inklusive Sverige – inrättat statliga byråer vars uppgift är att attrahera investeringar av utländska företag. Uppenbarligen har intresset för att dra till sig utlandsinvesteringar ökat i samtliga länder. Metoderna varierar från att marknadsföra renodlat marknadsmässiga förhållanden, som t.ex. ett gott företagsklimat och höga tillväxttal, till erbjudande om olika subventioner, skattelättnader och ”mjuka” lån. Relativt vanligt är att företagen erbjuds skattelättnader, eller skattebefrielse, under ett begränsat antal år. Av naturliga skäl är emellertid dokumentationen kring olika företagsbaserade subventioner synnerligen knapphändig. Det finns dock några fall där företagsstödens inverkan på lokalisering av företagets tillverkning diskuterats öppet. Ett välkänt exempel är Hoover, ett amerikanskt företag som i början av 1990-talet flyttade sin produktion från Dijon i Frankrike till Skottland. Enligt företagsledningen var en av anledningarna att arbetsgivaravgifterna var betydligt lägre i Skottland, men Hoover erhöll också andra former av stöd. Detta ledde till en inflammerad debatt mellan länderna, där Frankrike anklagade Storbritannien för ”social dumping” och orent spel för att locka till sig utlandsinvesteringar. Liknande tongångar har även hörts i samband med Renaults beslut att lägga ned sin fabrik i Belgien för att istället starta tillverkning i låglönelandet Spanien. Dessutom ansökte Renault om stödpengar ur EU:s regionalfonder för denna omlokalisering, vilket ytterligare spädde på kritiken mot företaget.

Som nämnts ovan är det dock synnerligen svårt att få klarhet i vilken roll subventioner och liknande spelar när det gäller företagets lokalisering. Enligt vissa undersökningar är dessa incitament viktiga vid företagets val av lokaliseringssort. I en studie av konsultföretaget Deloitte Touch Tohmatsu International angav ca hälften av företagen att stöd var en viktig komponent som påverkade investeringsbeslutet. Andra undersökningar tyder på att framför allt utbildning, geografiskt läge och språk är avgörande vid investeringarnas lokalisering. I regel är den här typen av undersökningar inte tillräckligt omfattande för att tillåta några generella slutsatser. Uppenbart är dock att om inte förutsättningarna för industriell produktion föreligger i form av kompetent arbetskraft och en god infrastruktur, kommer inte heller subventioner ha någon avgörande effekt på utländska företags lokalisering. Det är endast när förutsättningarna är ungefärligen jämbördiga – som fallet ofta är mellan de europeiska länderna – som subventioner och andra stöd kan ha en effekt på företagets investeringsbeslut.

Som vi diskuterat har EU-kommissionens undersökningar visat att stödet är omfattande och att en tidigare nedåtgående trend verkar ha brutits under sena-

re år. De första fyra rapporter som kommissionen offentliggjort sedan början av 1980-talet pekade på en långsam men obruten nedgång för det totala industristödet. Denna tendens bekräftas alltså inte av kommissionens femte rapport, som tar upp utvecklingen fram till och med 1994. I detta sammanhang är det värt att notera att artikel 92.1 i EG-fördraget, vilken är basen för kommissionens politik för statligt stöd, innehåller ett allmänt förbud mot statligt stöd utom i de fall där något av undantagen i artikel 92 är tillämpliga. Kommissionen godkänner sålunda stöd till en rad åtgärder som bedöms vara av gemensamt intresse för medlemsländerna, såsom stöd till FoU, små och medelstora företag, utbildning, miljövard och regionalstöd.

Det råder stora olikheter mellan medlemsländerna. Den ökande skillnaden mellan å ena sidan Irland, Spanien, Portugal och Grekland och å den andra sidan de mer utvecklade nationerna, riskerar att undergräva verkan av EU:s egna stödfonder, som används för att minska den ekonomiska klyftan mellan medlemsländerna. Problemet blir än svårare när den kommande utvidgningen mot Östeuropa genomförs. För att undvika att konkurrensen sätts ur spel såväl mellan länder som mellan företag så måste regelsystemet inom EU förtydligas och stramas upp. EU måste få möjlighet att på ett trovärdigt och kännbart sätt kunna beivra överträdelse av dessa regler, annars riskerar den ekonomiska utvecklingen i Europa att hamna i bakvattnet i förhållande till USA och Sydostasien.

Källor och litteratur

Denna artikel bygger dels på litteratur som studerar EMU och den europeiska integrationen i stort, dels på litteratur angående den europeiska konkurrens- och industristödpolitiken.

Den s.k. "Calmforsrapporten", *Sverige och EMU* (SOU 1996:158, Finansdepartementet, Stockholm) diskuterar effekter av svenskt deltagande i EMU och olika alternativ till EMU medlemskap. En översikt av en gemensam valuta ges vidare i ECU-rapporten: *Den gemensamma europeiska valutan – och vad den betyder för dig*, Emerson, M. och Huhne, C. (SNS förlag: Stockholm, 1991). För mer allmän information om den inre marknaden rekommenderas *Den inre marknaden och morgondagens Europa*, Monti, M., (SNS förlag: Stockholm, 1997).

När det gäller EU:s konkurrenspolitik i bredare bemärkelse, men där även industristödet behandlas, är *Europeiska gemenskapens konkurrenspolitik, XXVI:e rapporten om konkurrenspolitiken* (1996) en bra och lättillgänglig text som utkommer årligen. En mer detaljerad dokumentation av industristödets omfattning och inriktning inom EU fram till år 1994 återfinns i *Femte översik-*

ten av statliga stöd i europeiska gemenskapen inom tillverkningsindustrin och vissa andra sektorer, Europeiska Gemenskapernas Kommission (1997). OECD:s senaste rapport om Sverige, *OECD Economic Surveys. Sweden 1997*, innehåller också en del statistik om det svenska industristödet i jämförelse med andra länder. I *The Global Race for Foreign Direct Investment*, Oxelheim, L. (Springer-Verlag, 1993), finns en redogörelse för de vanligaste sätten och motiven för att locka till sig ingående investeringar från multinationella företag. Slutligen kan man, beträffande frågor om samhällsekonomiska kostnader och effekter av företagsstöd ur en svensk synvinkel läsa vidare i *Företagsstödet – vad kostar det egentligen?* Fölster, S. och C. Barkman (ESO Rapport, Ds 1995:14).

Förutom ovanstående litteratur, är det också värt att utforska vad som finns på Internet. Generaldirektorat IV:s (konkurrensfrågor) hemsida innehåller en hel del aktuell information, rapporter, nyhetsbrev och tal om konkurrenspolitiken som helhet och även specifika avdelningar om industristöd (gå in under "state aid"). Adressen är: <http://europa.eu.int/en/comm/dg04/dg4home.htm>.

Noter

- 1 Bayoumi, T., och A.Thomas 1995, IMF Staff Papers 42, s.108–133.
- 2 Genberg, H., 1996, underlagsrapport till Calmfors-kommissionen.

EMU och våra framtida skatter

av Krister Andersson

Färre handelshinder och ett friare flöde av kapital mellan länderna innebär såväl hot som möjligheter. Detta gäller inte bara för enskilda företag utan även för regeringar, inte minst vid utformningen av skattesystemet. På samma sätt som företag måste anpassa sin verksamhet till följd av internationaliseringen måste regeringar anpassa sina skattesystem. Den ökade konkurrensen tenderar därför att underminera ett lands möjligheter att på ett uthålligt sätt, helt oberoende av andra länder utforma sina skatteregler. Länder med höga skatter kommer sålunda att välja att sänka sitt skatteuttag, speciellt vad gäller faktorer som lätt kan flytta till ett annat land, t.ex. finansiellt kapital. Bildandet av EMU kan förväntas påskynda denna utveckling.

Skattesystemet utvecklades i många länder under en tid då handeln inte var lika omfattande som idag och då kapitalflödena var obetydliga. Tullar och avgifter begränsade handeln, och reglerade finansiella marknader medförde att staten kunde tvinga banker och pensionsinstitut att låna ut pengar till en låg ränta. I och med att handeln utvidgades och kapitalflödena ökade kom ett lands skatt ofta i konflikt med andra länders skatteanspråk. För att möta denna situation slöts en rad internationella dubbelbeskattningsavtal. Globaliseringen har emellertid också öppnat möjligheter för länder att exportera en del av sin skattebörda till andra länder genom att attrahera en större andel av världens skattebas. Detta har lett till skattekonkurrens mellan länder.

De utökade möjligheterna för individer och företag att etablera sig och placera tillgångar i olika länder medför också att kostnaderna för en snedvridande beskattning ökat och att det har blivit svårare att få in skatteintäkter. Detta beror på att ekonomisk aktivitet och finansiellt kapital utan större svårigheter kan flytta till andra länder, vilket begränsar skattebaserna och därmed skatteintäkterna. Dessutom har finansiella inkomster blivit allt viktigare för individerna. Ett privat sparande inför pensioneringen bedömer många medborgare idag vara en nödvändighet. Stora befolkningsgrupper födda på 1940-talet har i ökad utsträckning börjat spara en del av nutida inkomster för ålderdomen.

Lägre transaktionskostnader och ett behov av att sprida sparandet till olika länder har resulterat i en snabb ökning av internationella portföljinkomster i många länder. Enligt IMF-statistik har dessa ökat från 447 miljarder dollar 1988 till 768 miljarder dollar 1994. En annan indikator är uppgången i finansi-

ella transaktioner över nationsgränserna. Dessa har ökat från mindre än 10 procent av de större industriländernas samlade BNP under 1980 till långt över 100 procent 1992. Sedan 1992 har utvecklingen accelererat ytterligare. På den svenska penningmarknaden omsätts under endast 15 dagar lika mycket som värdet av vad vi producerar under ett helt år.

Medlemskapet i EU har gjort Sverige mera attraktivt som investeringsland och påskyndat internationaliseringen av svenskt näringsliv. Viktigare för att förstå det minskade handlingsutrymmet vid utformningen av skattesystemet är dock avregleringarna och integrationen av de finansiella marknaderna samt staternas ökade skuldsättning. Under de senaste tio åren har skuldsättningen ökat i nästan alla västländer med en åtföljande snabb utveckling av nya skuldinstrument för att bringa ned upplåningskostnaderna. Dessutom har företagen i ökad utsträckning sökt sänka sina finansieringskostnader för att möta en ökad konkurrens. Företagens hantering av dessa kostnader har minskat pressen på att bringa ned andra kostnader, som t.ex. ytterligare personalrationaliseringar. Sammantaget har det därför skett en mycket snabb expansion av de finansiella marknaderna.

Utvecklingen har också medfört att det blivit betydligt svårare att beskatta medborgarna. De negativa effekter som uppstår vid höga och snedvridande skatter blir tydligare när kapitalet kan söka internationella alternativ. Detta kan i sig uppfattas som positivt, eftersom det sänder en klar signal till beslutsfattare om behovet av att sänka eller ta bort skadliga skatter. Behovet av skatteändringar ökar när ekonomierna konkurrerar internationellt, så också kostnaderna för att bibehålla en befintlig skattstruktur. Omställningsprocessen kan dock bli nog så smärtsam och skatteanpassningen upplevs därför ofta som ett stort problem.

Det finns även en risk att den internationella skattekonkurrensen går så långt att det i stort sett blir omöjligt att ta ut skatt på finansiellt kapital eller på företagande som genererar många sysselsättningsstillfällen. Länderna kommer helt enkelt att sträcka sig allt längre och erbjuda allt lägre skatter på företag och investeringar. Dessa farhågor har aktualiserat frågan om internationella överenskommelser kring skatterna. Vi återkommer i ett avsnitt nedan till om sådana avtal är möjliga och önskvärda, men först skall vi kortfattat behandla principerna för utformning av skattesystem.

Överväganden vid utformningen av skattesystemet

Enligt den finansvetenskapliga litteraturen bör ett lands skattesystem utformas så att individers och företags beteende ändras så lite som möjligt vid ett visst skatteuttag. Det finns emellertid tillfällen då skatter används just för att ändra ett beteende, t.ex. alkohol- och tobaksskatter. Är skatteuttaget lågt, är det rimligt att vänta sig att landets tillväxt gynnas av ett högre skatteuttag, eftersom det skapas förutsättningar för investeringar i vägar och allmän infrastruktur. Ju högre skatteuttaget blir, desto mer av snedvridande skatter måste emellertid utnyttjas och man når snart en nivå där de negativa effekterna överväger de positiva.

De snedvridande skatterna påverkar incitamenten för såväl arbetsinsatser som sparande negativt vilket begränsar tillväxten i ekonomin. Därmed sätts en övre gräns för skatteuttaget, även om den inte är direkt observerbar, i vart fall inte på kort sikt. Det genomsnittliga skatteuttaget inom EU är ca 42 procent. Eftersom det finns underskott i de flesta länderna kan man förvänta sig att skatterna kan komma att stiga något framöver. Det europeiska skatteuttaget är högt jämfört med de skatter som tas ut i anglo-sachsiska och asiatiska länder. Utformningen av skattesystemet och hur progressivt det bör vara beror dels på effektivitetsöverväganden, dels på vilken roll skattesystemet har i fördelningspolitiken. Brister på arbetsmarknaden eller ineffektiviteter i övrigt i ekonomin påverkar till exempel hur progressivt skattesystemet bör vara.

Den danske ekonomiprofessorn Peter Birch Sørensen har analyserat just hur progressiv inkomstskatten bör vara för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet, när det finns brister på arbetsmarknaden. Modern arbetsmarknadsteori har visat att stelheter och imperfektioner medför att en progressiv skatt på arbetskraft kan vara att föredra framför en proportionell skatt. Argumenten är lite olika beroende på vilken modell som används för att beskriva arbetsmarknaden. Som utgångspunkt kan vi tänka oss att arbetsmarknadens parter förhandlar fram så höga lönelöft att arbetslöshet uppstår. Om staten då ersätter de arbetslösa genom bidrag, blir incitamenten för arbetsmarknadens parter att sluta låga avtal mindre. En progressiv skatt gör emellertid att fritid, dvs. kortare arbetstid, framstår som mera attraktivt än stora nominella lönelöft, som ändå inte skulle ge så mycket i lönekuvertet. Om fackmedlemmarna då väljer att arbeta kortare tid, till följd av de progressiva skatterna, skulle skattesystemet alltså kunna motverka arbetslösheten.

Mot en sådan effekt skall ställas den minskade effektivitet i ekonomin som uppstår allteftersom skatterna snedvrider individernas beslut. Sørensen beaktar detta i sin analys och kan på så sätt erhålla ett mått på "optimal" progressivitet. Han presenterade sina forskningsresultat vid *International Institute of Public Finance* (IIPF) kongress i Kyoto i Japan 25–28 augusti 1997. Resultaten visar att ju större stelheter på arbetsmarknaden, desto högre progressivitet är möjlig och önskvärd. Om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen minskar

eller om fackföreningarna står för en större del av kostnaden för arbetslöshet, bör progressiviteten vara lägre eller helt utebli. Att progressivitet tillgrips för att öka effektiviteten i ekonomin bör enligt Sörensen ses som en andrahandslösning i stället för att minska stelheterna på arbetsmarknaden.

Resultaten är intressanta även sedda i ett internationellt perspektiv med skattekonkurrens mellan länderna. De länder med störst incitamentsproblem på arbetsmarknaden kan förväntas upprätthålla en förhållandevis progressiv beskattning av arbetsinkomster, även om skattesatsen på kapitalinkomster tvingas ned p.g.a. skattekonkurrens. Sörensen vill dock inte dra slutsatsen att nuvarande progressivitet i EU-länderna är optimal. I takt med ökad konkurrens ställs större krav på ökad proportionalitet i skatteskalen, men risken för att det inte skall gå att beskatta arbetsinkomster alls är troligen överdriven.

Skatterna påverkar även tillväxttakten i en ekonomi. Den bestäms dock på lång sikt av befolkningstillväxten och tekniska framsteg. Kapitalstocken, dvs. maskiner och anläggningar, kommer långsiktigt inte att expandera snabbare än arbetsutbudet. Skatteuttaget påverkar emellertid individens beslut om hur han skall använda sin tid; till avlönat arbete, hemarbete eller svart arbete.¹ Ett högt skatteuttag på arbete leder därför till en lägre kapitalstock och lägre inkomster i samhället (dock med ökad aktivitet i den svarta sektorn och mer av oavlönat hemarbete). Enligt den neoklassiska tillväxtmodellen kan en sänkning av skattekvoten väntas få åtminstone två positiva effekter. För det första sker under en övergångsperiod en expansion av såväl arbetsutbud som kapitalbildning. Denna effekt klingar successivt av men består i upp till 10 år. För det andra leder de ökade inkomsterna till ett större konsumtionsutrymme för medborgarna. Ökad konsumtionsefterfrågan leder i sin tur till ökad efterfrågan på arbetskraft, ökade investeringar osv.

Det är dessutom rimligt att anta att ett högt skatteuttag påverkar incitamenten för utbildning negativt. Det lönar sig helt enkelt inte att genomgå utbildning, eftersom den förväntade högre lönen efter skatt inte är tillräckligt hög för att kompensera för inkomstbortfallet under utbildningstiden. Ju lägre skatterna på arbete är, desto fler längre utbildningar blir privatekonomiskt lönsamma. Behovet av statligt studiestöd minskar därmed. Utbildningen blir lönsam för individen även utan sådant stöd.

Motsvarande resonemang om skatternas betydelse för tillväxten kan föras för investeringar i maskiner och kapital. Skattesituationen är dock bara en faktor som är viktig vid investeringsbeslut. Tillgången på arbetskraft, infrastruktur och förväntad ekonomisk politik (inkl. framtida skatteändringar) är också viktiga.

I en studie över i vilken mån utländska direktinvesteringar till USA påverkas av delstatliga skatter befanns att företagen var känsliga för i vilken mån de kunde tillgodoräkna sig de delstatliga skatterna när skatten beräknas i ursprungslandet.² Varje procentenhets skatt på delstatsnivå medförde att investeringsvolymen minskade med 7–9 procent. Den till synes mycket höga känsligheten kan delvis bero på att utländska företag i övrigt upplever små skillnader

mellan de amerikanska delstaterna och att investeringen lika gärna kan förläggas till en annan delstat där skatten är låg eller obefintlig. Eftersom de europeiska länderna skiljer sig åt mer än vad amerikanska delstater gör, är det troligt att utländska direktinvesteringar till EU inte i lika hög grad styrs av skattehänsyn. Trots detta kan det emellertid finnas betydande incitament för enskilda länder i unionen att försöka attrahera investeringar från länder inom eller utanför unionen genom att tillgripa skattekonkurrens.

Med den offentliga sektorns utgifter följer ett skattefinansieringsbehov. Det är emellertid inte ekonomiskt effektivt att först bestämma skattenivån och sedan hur skatterna skall fördelas på olika skattebaser. I en sluten ekonomi var detta möjligt, men inte ens då ett önskvärt tillvägagångssätt. Med den ökade internationaliseringen måste skattebasernas rörlighet över gränserna vara utgångspunkten för skattesystemets utformning. Från detta följer sedan vilken nivå som är möjlig att upprätthålla. Resonemanget leder inte till att alla länder kommer att ha ett lika högt skatteuttag eller identiska skattestrukturer. Vissa länder vill beskatta sina medborgare högre än andra, trots att arbetsutbud och sparande kan förväntas påverkas negativt och att medborgarna som kollektiv därför får ett minskat konsumtionsutrymme.

För de skattebaser som används är det viktigt att skattesatserna inte avviker allt för mycket från varandra. I annat fall tenderar skattesystemet att påverka val av företagsform, placeringsval, konsumtionsmönster, arbetsutbud etc. Avkastning från olika typer av kapital, t.ex. olika finansiella placeringar som aktier, obligationer och sparmedel bör av samma skäl beskattas på ett likvärdigt sätt. Resonemanget kan även utvidgas till andra typer av placeringar, t.ex. fastighetsinnehav. I en öppen ekonomi bör dessutom avkastning från kapital placerat i ett annat land beskattas lika med kapital placerat i bostättningslandet. I praktiken är detta emellertid svårt att uppnå, vilket gör det nödvändigt att delvis anpassa beskattningen till andra länders skattestruktur.

En sådan anpassning leder i sin tur till att det uppstår spänningar inom det egna landets skattesystem. Om inkomster från internationellt lätttrörliga placeringar beskattas lägre än andra inkomster uppstår arbitragemöjligheter vilket leder till att skatteintäkterna minskar. Kraven på harmonisering av skatterna gäller i högre grad kapitalinkomster än arbetsinkomster. Det finns emellertid även viss utbytbarhet mellan arbets- och kapitalinkomster, inte minst för egenföretagare, och därmed påverkas även hur hög skatten kan vara på arbetsinkomster. Skillnaden mellan skattesatserna för arbets- respektive kapitalinkomster kan därför inte vara hur stor som helst.

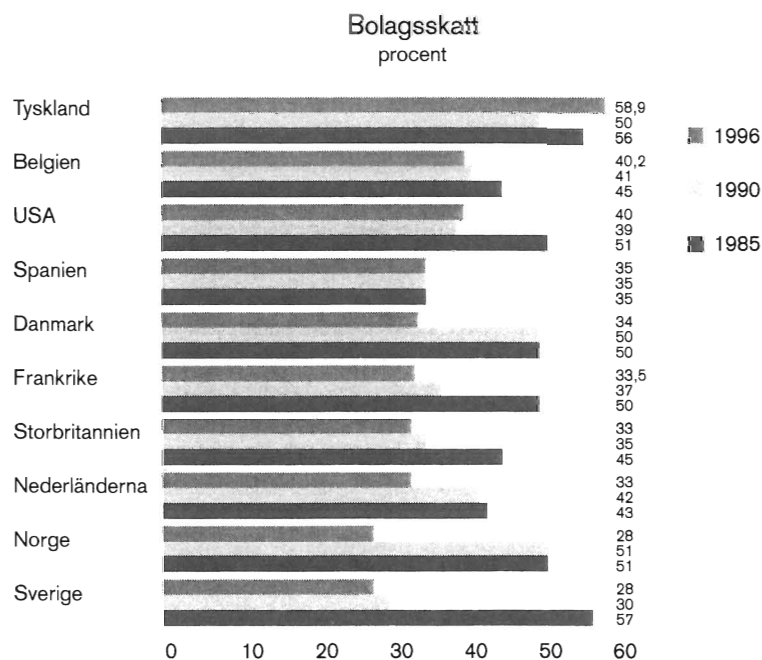
Internationell skattekonkurrens

Den internationella skattekonkurrensen mellan länder kommer att fortsätta och förmodligen tillta. En starkt bidragande orsak är kampen om de företag som genererar sysselsättning. Den irländska regeringen har i detta syfte sedan länge haft en låg företagsskattesats för tillverkningsföretag. EU-kommissionen har ägnat stor uppmärksamhet åt dessa frågor, i synnerhet en harmonisering av företagsskatter. En studie om företagsbeskattningen och dess effekter på konkurrenssituationen startade redan 1962. I den så kallade Sagré-kommitténs rapport om hinder för bildandet av en europeisk kapitalmarknad slogs 1966 fast tre krav för skattnutralitet:

- 1 Skattesystemet skall inte påverka var investeringar företas.
- 2 Det skall inte heller påverka valet mellan att göra en direktinvestering och att låta kanalisera investeringen genom en intermediär.
- 3 Incitamenten att använda olika typer av investeringar eller finansieringsätt får inte påverkas av skattesystemet.

Mycket har hänt sedan 1962 men fortfarande har inte någon betydande harmonisering skett av skatterna. Däremot har skattekonkurrensen mellan länderna medfört att skattesatserna blivit lägre och mera enhetliga. Det framgår av nedanstående diagram.

Diagram 1: Företagsskattesatser i några länder.



Som diagrammet visar har samtliga länder utom Tyskland lägre företagsskattesatser 1995 än 1985. Den tyska uppgången beror på att ett tilläggsuttag introducerades 1 januari 1995. I Tyskland diskuteras för närvarande en sänkning av bolagsskatten till 35 procent. Den socialistiska regeringen i Frankrike har under sommaren 1997 beslutat att höja skatten till 42,1 procent för 1997 och 1998 men den sänks åter till 37,1 procent 1999.

Den genomsnittliga företagsskattesatsen inom OECD har fallit med 8 procentenheter mellan 1983 och 1992 och ytterligare sänkningar har skett sedan dess. Den internationella konkurrensen om företagsinvesteringar har fortsatt. Enligt en studie av revisorsfirman KPMG:s internationella skattecenter i Amsterdam har 9 av de 60 länder som ingår i studien sänkt bolagsskatten under det senaste året. Det gäller bland annat Irland, Luxemburg, Storbritannien, Polen och Ungern. I Latinamerika och Asien ligger företagsskatterna på omkring 30 procent medan de fortfarande ofta ligger på 37–38 procent inom EU och OECD-länderna. Den svenska skattesatsen på 28 procent är näst lägst i OECD-området.

Reduceringen i skattesatserna under den senaste tioårsperioden är speciellt påfallande för små länder som de nordiska samt Nederländerna. Även större ekonomier som den brittiska har emellertid kraftigt sänkt sina företagsskattesatser. Den ökade internationaliseringen och därmed den ökade konkurrensen om investeringar och företagets villkor har påskyndat denna anpassning.

Inte minst i de nordiska länderna har det skett stora och omfattande förändringar av skattesystemen.³ I själva verket kan man säga att de nordiska länderna följt en internationell utveckling där skattesatser reducerats och skattebaser breddats för att minska de skadliga effekterna på ekonomin.

En annan påtaglig utveckling har varit att undvika den så kallade dubbelbeskattningen. Dubbelbeskattning innebär att först beskattas vinsterna i bolaget, sedan beskattas utdelningar och värdestegringar på aktier hos mottagarna. Det finns olika sätt att lindra eller helt eliminera dubbelbeskattningen av eget kapital i bolagssektorn. Om lättnaden sker på företagsnivå kan man antingen medge avdrag för utdelningar eller tillämpa olika skattesatser för utdelade respektive kvarhållna vinstmedel. Ett annat alternativ är att företaget får tillgodoräkna sig skatt som ägaren erlagt på erhållna utdelningar och vinster vid avyttring av aktier. Om lättnaden däremot sker på aktieägarnivå kan antingen ett imputationssystem (dvs. tillgodoräkande av erlagd bolagsskatt när ägarens skatt beräknas) eller olika skattesatser för olika typer av kapitalinkomst användas. Om man helt vill eliminera dubbelbeskattningen av eget kapital, måste dubbelbeskattningen av utdelningsinkomster undvikas, liksom ytterligare beskattning av realisationsvinster som uppstått till följd av att beskattade vinster fonderats.

I Sverige infördes dubbelbeskattningen av aktiebolagens inkomster år 1902 men redan 1919 uppmärksammades de nackdelar som finns med hög beskattning. Den borgerliga regeringen avskaffade dubbelbeskattningen på utdel-

att få in skatteintäkter från framför allt ränteinkomster introducerades därför i januari 1989 en tioprocentig källskatt på ränteinkomster. Skatten gällde endast räntebetalningar från inhemska låntagare och DM Euro-obligationer förblev obeskattade. Redan efter fyra månader tvangs regeringen dra tillbaka skatten efter stor opposition och ett omfattande kapitalutflöde, framför allt till Luxemburg.

Den 1 januari 1993 introducerades en 30-procentig källskatt på ränteinkomster. I detta sammanhang höjdes gränsen för skattepliktiga ränteinkomster från 600 DM till 6000 DM för ensamstående och 12000 DM för makar (ca 55000 kronor). För varje barn medges ett ytterligare skattefritt belopp på 6000 DM. Med dessa grundavdrag kommer ca 80 till 85 procent av de tyska hushållen inte att betala någon skatt på ränteinkomster. Vid en avkastning på 5 procent blir ett belopp motsvarande 1,1 miljoner kronor skattefritt för makar utan barn. Som jämförelse kan nämnas att det i Sverige inte längre finns något grundavdrag för kapitalinkomster och skatt utgår med 30 procent från den första kronan. Trots de generösa avdragen i Tyskland flyttades motsvarande ca 400 miljarder kronor över till Luxemburg.

Enligt den tyska centralbanken, Bundesbank, gav skatten endast hälften så mycket i skatteinkomster som förväntats (DM 11 miljarder mot förväntade DM 24 miljarder). Detta berodde på att tyska placerare ändrade sitt beteende i syfte att undgå skatten. Under perioden juni 1991 till november 1993 placerade tyska hushåll motsvarande DM 100 miljarder i fonder i Luxemburg. Dessa återinvesterade medlen i Tyskland utan att skatt utgick. Det samlade beloppet av tyska överföringar till Luxemburg uppskattas av OECD (Michael Daly) till att uppgå till 1 biljon D-mark vilket är lika mycket som värdet av all svensk produktion under två och ett halvt år.

De tyska erfarenheterna pekar på de stora svårigheter som det möter att beskatta finansiellt kapital, när transaktionskostnaderna är låga och andra länder har låg eller ingen kapitalinkomstskatt alls.

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997

Land	Skattesats %	Not
Belgien	0-15	Slutlig skatt, såvida det inte är fördelaktigare att beskattas på aggregerad nivå. Ränta på vissa speciella sparkonton är skattefria.
Danmark	0-60	Beskattas som kapitalinkomst, läggs till övriga inkomster. Allmänt grundavdrag 30 600 DKK (21 900 för unga under 18 år. Räntor på bundna barnsparkonton är skattefria).
Finland, källskatt	28	Räntor på vissa typer av bankkonton och sparkonton är skattefria

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997 (forts.)

Land	Skattesats %	Not
Frankrike	0–20,9 (15 + 5,9 % social skatt)	Allmänt: Normal beskattning enl. progressiv skatteskala. Skattebetalaren kan ofta välja att i stället betala prop. slutlig skatt, vanligtvis 20,9 %.
Grekland, källskatt	15	På bankräntor, obligationer etc. i grekisk valuta. Statsobligationer 7,5 %. Slutlig skatt. Övriga ränteinkomster, förutom bankränta, beskattas med 20 % som kan avräknas från den totala skatten.
Irland, källskatt	10–27	På besparingar upp till IEP 50 000 är skatten 15 %. Slutlig skatt. Pensionärer och rörelsehindrade utan annan inkomst har dock rätt till skatteåterbäring.
Italien	6,25–30	Vanligen som slutgiltig källskatt.
Japan, källskatt	20	
Luxemburg	0–50	Källskatt på vissa obligationer, kan avräknas på slutlig skatt. Ingen källskatt på övriga räntor. 60 000 LUF grundavdrag för kapitalinkomster. Sedan beskattning som arbetsinkomst med ett grundavdrag på 1 000 LUF. Lägsta skattestats är 10 % för inkomster mellan 243 600–354 000 LUF. Maximal marginalskatt 50 % för inkomster över 1 388 400 LUF.
Nederländerna	0–60	1 000 NLG skattefria (2 000 för makar), därefter skatt som för arbetsinkomst. Grundavdrag 7 102 NLG (makar 14 204). Därutöver 37,5 % skatt upp till en taxerad inkomst på 45 960 NLG. Maximal marginalskatt 60 % vid inkomster över 93 000 NLG.
Norge	28	
Portugal, källskatt	20	
Schweiz	0–45	Som arbetsinkomst. Federal skatt 0 % upp till en inkomst på 21 000 CHF (33800 gifta). Maximal federal skatt 11,5 % vid 501 700 CHF (595 200 för gifta). Kantonal och lokal beskattning med grundavdrag på 4 800 (9 600 för gifta). Taxerad inkomst upp till 9 600 CHF är skattefria. För inkomster över 286 500 CHF är den kantonala skattesatsen i genomsnitt 14 % och den lokala skattesatsen 16,9 %. Vid denna inkomst är den totala marginalskatten 45 %.
Spanien, källskatt	31,25	Kan i allmänhet moträknas slutlig skatt. Första 29 000 ESP avkastning på investeringar är skattefria. Skatteplikt börjar vid 442 000 ESP.

Tabell 2: Skatt på ränteinkomster i några länder, 1997 (forts.)

Land	Skattesats %	Not
Storbritannien	0–40	Som annan inkomst, dvs. 0 % upp till 3 525 GBP. 20 % upp till 7 485 GBP. 24 % upp till 29 025 GBP. Därutöver 40 %.
Sverige, källskatt	30	
Tyskland, källskatt	0–53	Första 6 000 DEM skattefria (12 000 för gifta par). Avräknas från slutlig skatt.
USA	0–39,6	Som vanlig inkomst. Federalt grundavdrag 2 500 USD per person. Mellan 2 500 och 27 150 utgår 15 % federal skatt. Maximal skatt 39,6 % vid inkomst på mer än 271 050 USD.
Österrike	0–25	Källskatt på 25 %. Den skattskyldige har rätt att välja beskattning enligt den vanliga skatteskalen om detta blir förmånligare.

Chefen för OECD:s Skatteavdelning, Mr. Jeffrey Owens, menade i sin presentation vid IIPF:s kongress i Kyoto, Japan, i augusti 1997 att skatten på portföljinvesteringar runt om i världen är i praktiken frivillig. Endast de som har dåliga rådgivare eller är extremt ärliga betalar idag skatt på sina internationella portföljinvesteringar. Oavsett om kapitalinkomsterna slås samman med arbetsinkomsterna eller, som i Sverige, en lägre skattesats tillämpas, är möjligheterna små att få in skatteinkomster från finansiellt kapital.

Även om ett land generellt beskattar kapitalinkomster kan det uppstå betydande kryphål. I USA beskattas t.ex. inte räntor som utlåningar (s.k. "resident aliens") uppbär på sina bankkonton. Detta har medfört att många latinamerikanska länder haft svårt för att behålla skatter på kapitalinkomster. Under 1970-talet och början av 1980-talet lämnade tiotals miljarder dollar latinamerikanska länder för att investeras i USA. Upplupna ränteinkomster på åtskilliga miljarder dollar beskattades inte, vare sig i USA eller i något annat land. Det är inte bara USA som tillämpar denna princip utan även länder som Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland avstår från källskatt på ränteinkomster på utländska medborgares bankkonton. På grund av de små kontrollmöjligheterna är det svårt för något annat land att beskatta dessa inkomster. Enligt Vito Tanzi, chefen för skatteavdelningen på Internationella Valutafonden, IMF, hävdar de latinamerikanska länderna att de inte kan beskatta kapitalinkomster eftersom deras medborgare kan erhålla skattefri ränta och utdelning i USA.

Inom USA har emellertid delstaterna upprätthållit skatter på kapital trots att de ingår i en valutaunion med fullständig rörlighet för finansiellt kapital. Det bör dock noteras att skattesatserna för såväl företag som individer är låga, och skillnaden i skattesatser mellan delstaterna är små, speciellt mätt som effek-

tiva skattesatser. Det samlade skatteuttaget på delstats- och lokal nivå (kommuner) uppgår för företagen till endast 0,5 procent av inkomsterna och inkomstskatten för individer (dvs. på såväl arbets- som kapitalinkomster) uppgår endast till ca 2,4 procent av beskattningsbar inkomst. Den delstatliga kapitalinkomstskatten har varit ungefär 1/6 av den nationella skatten, trots att gemensamma bokföringsregler och ett gemensamt legalt system möjliggjort en högre beskattning. Dessutom finns inkomstuppgifterna tillgängliga för delstaterna eftersom delstatsinvånarna måste betala en federal skatt, vilket medför att kontrollmöjligheterna är utomordentligt goda. Trots dessa mycket gynnsamma förutsättningar har alltså delstaterna inte beskattat kapital nämnvärt. De har ofta i stället ägnat sig åt skattekonkurrens för att dra till sig kapital.

Det är svårt att överföra amerikanska erfarenheter till europeiska eller svenska förhållanden. Den internationellt sett höga svenska kapitalinkomstskatten ger emellertid ett incitament för svenska investerare att kanalisera sitt sparande så, att skatten kan lindras. För enskilda hushåll kan det vara fråga om att föra ut delar av sitt sparkapital och låta finansiella mellanhänder på kontinenten förmedla sparandet. I praktiken är det svårt för skattemyndigheterna att erhålla information om sådana transaktioner. I många länder beskattas inte ränte- eller andra kapitalinkomster, och det kan därför vara svårt att få information från dessa länders skattemyndigheter.

Den exceptionellt höga svenska förmögenhetsskatten samt avsaknaden av ett grundavdrag för beskattning av ränteinkomster i kombination med betydande grundavdrag på kontinenten, och därmed andra rapporteringskrav, gör det lockande för svenska hushåll att flytta sitt sparande till andra länder. Överflyttningen begränsas dock av osäkerhet om andra länders finansiella institutioner samt transaktionskostnader. Dessa kan i många fall vara betydande trots medlemskapet i EU, men ett ökat samarbete mellan finansiella institut i Europa och införandet av en gemensam valuta kan komma att drastiskt minska osäkerheten och kostnaderna. Därmed skulle incitamenten för svenskar att flytta sitt sparande utomlands bli än större.

Om hänsyn endast tas till de internationella restriktionerna, skulle finansiellt kapital helst inte beskattas alls, medan en viss beskattning av företags- och löneinkomster fortsatt skulle vara fullt möjlig utan att de samhällsekonomiska kostnaderna skulle bli verkligt höga. För att få ett någorlunda enhetligt och fungerande skattesystem måste dock kapitalinkomster fortsatt beskattas, eftersom det i annat fall skulle uppstå alltför stora arbitragemöjligheter vilket bl.a. skulle leda till att arbetsinkomster omvandlades till skattefria kapitalinkomster. Dessutom skulle många medborgare uppleva det som orättvist om stora kapitalinkomster inte beskattades medan redan mycket låga arbetsinkomster drabbades av en hög skatt.

Som påpekats ovan kan brister i arbetsmarknadens funktionssätt också motivera en förhållandevis hög och progressiv beskattning av arbetsinkomster. Den snedvridning som uppstår genom progressiva skatteskalor motverkar en

redan befintlig snedvridning på arbetsmarknaden. För att långsiktigt åtgärda den grundläggande bristen behöver dock incitamentsstrukturen på arbetsmarknaden förändras och då minskar behovet av att tillgripa en i sig snedvridande progressiv beskattning.

Oavsett situationen på arbetsmarknaden finns det emellertid en gräns för hur stor skillnaden mellan skattesatserna för olika inkomstslag kan vara utan att det medför en rad skattemässiga transaktioner med åtföljande stora kostnader för samhället. Den internationella restriktionen för skatteuttaget på finansiellt kapital innebär en begränsning för de svenska skattesatserna och påverkar i förlängningen hela skattesystemet. Dessutom påverkas arbetskraftens rörlighet av skatter som traditionellt ansetts ha inga eller små snedvridande effekter på samhällsekonomin, bl.a. olika typer av förmögenhetsskatter.

Om skatten på finansiellt kapital behålls relativt hög, riskerar man att kapital placeras utomlands och att skatteintäkterna därmed blir låga. Sparandet i ekonomin kan förväntas bli lägre än om skatterna vore låga, eftersom många hushåll fortfarande känner viss tveksamhet inför internationella placeringar. Ett lägre sparande medför att andelen utlandsägande av den inhemska kapitalstocken blir högre. I Sverige bekräftas detta av det utländska ägandet på Stockholmsbörsen, som för närvarande uppgår till så mycket som en tredjedel av börsvärdet eller ca 650 miljarder kronor.

Med ett lägre inhemskt ägande får framtida generationer lägre inkomster än de skulle haft om kapitalskatterna varit lägre och ägandet av kapitalstocken därmed varit större. Det lägre inhemska sparandet hämmar investeringsverksamheten, speciellt för små och medelstora företag, och därmed blir produktionen lägre i ekonomin. Om skatten på finansiellt kapital däremot sänks, uppstår arbitragemöjligheter vilket medför att arbetsinkomster delvis kommer att omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. Detta medför i sin tur att skatteintäkterna minskar och det uppstår ett behov av att sänka skatten även på arbetsinkomster.

De svenska kapitalskatterna framstår som speciellt höga om man beaktar att såväl mycket små ränteinkomster (från första kronan) som små förmögenheter beskattas. Låt oss jämföra en tysk familj med två vuxna och två barn med banktillgodohavanden på 1 miljon kronor och en villa värd 1,5 miljoner kronor med en motsvarande svensk familj. I Tyskland utgår ingen kapitalinkomstskatt på detta belopp vid nuvarande ränteläge och förmögenhetsskatten är avskaffad sedan 1997. Däremot betalar man fastighetsskatt. Den varierar mellan olika delstater men i genomsnitt uppgår den till 6 200 kronor för en fastighet med ett marknadsvärde på 1,5 miljoner kronor. Den svenska familjen får vid en 5 procentig bankavkastning betala 15 000 i skatt på ränteinkomsterna, en fastighetsskatt på 19 125 kronor samt en förmögenhetsskatt på 18 375 kronor, dvs. totalt 52 500 kronor i skatt. Skillnaden uppgår således till hela 46 300 kronor varje år. Vid en marginalskatt på 57 procent medför det att den svenska familjen behöver tjäna 9 000 kronor mer i månaden för att erhålla samma köpkraft

som den tyska. Med sociala avgifter blir skillnaden i kostnad för arbetsgivaren ca 11 250 kronor i månaden. För att uppväga denna extra kostnad måste den svenska arbetaren vara så mycket mera produktiv än sin tyske kollega.

Tabell 3: Förmögenhetsskatterna i olika länder

	Skattesats %	Sär/sambesk.	Grundavdrag ¹ ensamst./gifta
Australien	–	–	–
Belgien	–	–	–
Danmark 1997 ²	–	–	–
Finland	0,9	sambesk.	1 650 000/1 650 000
Frankrike	0,5 1,5	sambesk.	6 000 000/6 000 000 på belopp över 9 800 000
Irland	–	–	–
Italien	–	–	–
Japan	–	–	–
Kanada	–	–	–
Nederländerna	0,8	sambesk.	510 000/640 000
Norge	1,1–1,5	sambesk.	130 000/162 000
Portugal	–	–	–
Schweiz	0,05 0,27	sambesk.	330 000/665 000 på belopp över 14 600 000
Spanien	0,2–2,5	särbesk.	825 000/pers.
Storbritannien	–	–	–
Sverige 1997	1,5	sambesk.	900 000
Tyskland 1997 ²	–	–	–

Källa: Erik Norrman, Skattebetalarnas Förening

¹ Redovisas i svenska kronor, SEK.

² Danmark och Tyskland har sedan den första januari 1997 helt avskaffat förmögenhetsskatten.

Som framgår av tabellen är förmögenhetsskattesatsen exceptionellt hög, och den tröskel över vilken nivå skatt utgår, exceptionellt låg i Sverige. Kombinationen av skatt på avkastningen samt förmögenhetsskatt medför att skatteuttaget riskerar att överstiga realavkastningen redan vid låga inflationstakter (se tabell nedan). Det innebär att köpkraften på sparad kapital minskar fortlöpande under spartiden.

Tabell 4: Real skattesats med förmögenhetsskatt på 1,5% och kapitalinkomstskatt på 30%.

Real avkastning (%)	Inflationstakt (%)	Real skattesats (%)
3	0	80
3	2	100
3	4	115
4	0	67
4	2	88
4	4	99

I flera länder har det länge ansetts vara förenat med hög effektivitet i beskattningen och låga samhällsekonomiska kostnader att ta ut höga skatter på bl.a. fastigheter och befintlig kapitalstock. Resonemanget har gått ut på att dessa skattebaser inte kan flytta och att det därför spelar mindre roll om nettoavkastningen minskar till följd av en skatt. Den högre fastighetsskatten och frekventa ändringar i skattesystemet kan däremot få betydelse inte bara för val av boendeform, utan även för var och i vilket land man bosätter sig.

Den ökade rörligheten av arbetskraften medför att skatten på orörliga faktorer, såsom fastigheter, inte kan vara hur hög som helst. Det är nämligen rimligt att anta att det är den totala skattebelastningen som påverkar individens bosättningsbeslut. Därför har även skatter på trögrörliga tillgångar snedvridande effekter, något som de traditionellt inte ansetts ha haft. Detsamma gäller skatter på finansiellt kapital, såsom förmögenhets-, arvs- och gåvoskatter. Den ökade rörligheten av arbetskraften medför därför en restriktion på hur omfördelade beskattningen kan vara, även om relativt få personer kan förväntas flytta. Det har också skett en utveckling där konkurrensen om konsumenternas inköp har ökat. Utformningen av mervärdesskatter och punktskatter spelar en stor roll för gränshandeln. Stora shopping-centra förläggs ofta nära nationella gränser, ibland med affärer på båda sidor om gränsen. Internationella flygplatser har utvecklats till stora inköpsmarknader med ett allt bredare sortiment. Handeln på internet ökar.

Gränshandel är speciellt viktig för små länder med landgränser till andra länder. Möjligheten att ha väsentligt högre skatt på varor begränsas. Ett exempel på detta är när en provins i Kanada försökte höja cigarettskatten för att minska tobaksanvändningen. Konsumenterna sökte sig i så stor utsträckning till USA, där cigaretterna var billigare, att skatten fick sänkas igen i Kanada. Den dansk-tyska gränshandeln för knappt tio år sedan är ett annat exempel. Wilhelm Brangstrup har på uppdrag av Riksbanken studerat orsakerna till gränshandeln och han pekar på att kombinationen av lägre bensinpriser i Tyskland samt högre alkoholskatter och moms i Danmark var den avgörande faktorn. Bensinen har sedan dess blivit ungefär lika dyr i de två länderna, skatten på alkohol i Danmark har sänkts och gränshandeln har minskat betydligt.

EU-kommissionen anser att det endast är nödvändigt att bestämma minimivåer för att begränsa den utsträckning i vilken låga skattesatser i vissa länder kan medföra negativa effekter på andra länder. En maximigräns är inte nödvändig, eftersom länder med höga skattesatser själva bär kostnaden av de höga skatterna. Den brittiska regeringen har ifrågasatt om ens minimiskatteregler behövs. Konkurrensen mellan länderna leder enligt deras mening till en spontan koordinering av skatterna.

År 1987 föreslog kommissionen att medlemsländerna skulle införa en normalskattesats mellan 14 och 20 procent och en lägre skattesats mellan 4 och 9 procent. Högre skattesatser på vissa varor skulle vidare avskaffas. I maj 1989 föreslogs en mera flexibel ansats med en normalskattesats inte understigande 14 procent. Enligt en överenskommelse i juni 1991 skall länderna ha en normalskattesats för mervärdeskatten på 15 procent eller mer från och med den 1 januari 1993.

De högre skattesatser som tidigare fanns på bland annat s.k. lyxartiklar har i stort sett helt försvunnit. Även speciella punktskatter har i hög grad reducerats. En av anledningarna till detta har varit att det var just dessa varor som var utsatta för omfattande gränshandel. Små, dyrbara varor är lätta att ta med sig och gränshandeln blev därför omfattande.

EU har arbetat med att harmonisera acciser och andra indirekta skatter men arbetet har inte kommit lika långt som för mervärdeskatten. Kommissionen lade fram sitt första förslag 1972. I ett förslag från år 1987 argumenterade kommissionen för att acciser på tobaksprodukter, alkoholhaltiga drycker och mineraloljor, till skillnad från mervärdeskattesatserna, skulle behöva harmoniseras fullständigt inom unionen. Skälet var att skillnader i mervärdeskattesatser mellan länderna, vilka utgår efter det att acciser tagits ut, skulle förstärka skillnaderna i acciser och resultera i konstlade prisskillnader. I ett senare tillägg (1989) rörande alkoholhaltiga drycker och tobaksprodukter, föreslogs att EU endast skulle ange minimiacciser.

Det har framförts ytterligare skäl för att det är väl så viktigt att harmonisera acciser som mervärdeskatter. En accis är till skillnad från mervärdeskatt en engångsskatt som inte kan återfås i ett senare produktionsled. Detta ger upphov till starka incitament att göra inköpen i det land där accisen är lägst, dvs. inte bara konsumenter utan även producenter har ett intresse av att utnyttja skatteskillnader mellan länderna. Harmonisering skulle vidare förhindra länder att använda acciser i protektionistiskt syfte. Dessutom skulle en harmonisering ha klara administrativa fördelar, eftersom det inte skulle finnas något behov att följa varuflödet över gränserna. Acciser tenderar också att vara relativt betydelsefulla komponenter i varans slutliga pris, i många fall i högre grad än mervärdeskatten.

Skattekonkurrensen kan förväntas tillta när det gäller konsumtionsskatter. Det finns åtminstone två skäl till detta. För det första kommer den nya tekniken att underlätta köp i andra länder. Handeln på internet är ännu obetydlig

men kommer förmodligen att öka snabbt när sekretessen och säkerheten i betalningarna kan garanteras. För det andra kommer en gemensam valuta att underlätta prisjämförelser. Det gäller även för de länder som står utanför EMU. Det blir färre valutakurser att räkna på och transaktionskostnaderna kommer att minska i takt med att växlingsavgifterna pressas.

Att bibehålla högre skatter än grannländerna innebär då att producenter och distributörer utsätts för ett extra rationaliseringskrav för att sänka priset före skatt så mycket att priset inklusive skatt inte blir högre än i andra länder. Ett sådant rationaliseringstryck innebär färre anställda, något som de västeuropeiska länderna har allt svårare att acceptera eftersom arbetslösheten är så hög.

När det gäller utformningen av skatterna talar alltså den internationella rörligheten av kapital, varor och individer för en anpassning länderna emellan, såväl i nivå som i struktur. Det innebär låga skatter (eller inga alls) på finansiellt kapital eftersom en skatt resulterar i att skattebasen minskar och intäkterna faller i takt med att kapitalet lämnar landet. Ett totalt avskaffande av kapitalskatter skulle emellertid medföra att skillnaden mellan skatt på arbets- och kapitalinkomster skulle bli så stor att en omvandling av arbetsinkomster till skattefria kapitalinkomster skulle ske. Det är därför önskvärt att behålla kapitalskatterna, men lägga dem i nivå med vad andra länder har.

För Sveriges del pekar såväl analysen som internationella erfarenheter på ett behov av att sänka kapitalskatterna. Det nuvarande skattesystemet ger upphov till incitament att flytta sparat utomlands. Utländskt kapital kommer därför att stå för en relativt större andel av finansieringen av svenska företag och investeringar. En del av det utländska kapitalet kommer att ägas av svenskar via deras placeringar i fonder etc. i utlandet. Det innebär emellertid i sig en samhällsekonomisk kostnad att skatterna orsakar ett ändrat beteende. För den svenska statskassan innebär det dessutom minskade skatteinkomster, dels på grund av att svenskarnas kapitalavkastning inte beskattas fullt ut, dels på grund av att utländskt kapital oftast undgår beskattning (i vart fall svensk beskattning).

Det totala skatteuttaget, inklusive skatter på finansiella förmögenheter, konsumtionsskatter och arvs- och gåvoskatter kan dessutom påverka skatteunderlaget för löneskatter genom migration. I den mån det totala skatteuttaget upplevs som så högt att det inte motsvarar värdet av de varor och tjänster som erhålles av det allmänna kan det medföra att individer väljer att bosätta sig i ett annat land. Det är troligt att det framför allt rör sig om personer med såväl stort humankapital som relativt sett stora fysiska tillgångar. De lägre skatter som finns för utländska experter i en rad länder, bl.a i Danmark, och som nu diskuteras i Sverige, innebär i sig ett erkännande av att det samlade skatteuttaget på dessa individer är för högt. Att byta experter länderna emellan kan nog ha fördelar i form av att utländska erfarenheter inkorporeras snabbare, men innebär också att ersättningskraven för inhemska experter höjs. Det blir en märklig situation, där nationaliteten plötsligt får stor betydelse för nettolönen.

EU-kommissionen studerar för närvarande om detta är förenligt med det förmålliga kravet på icke-diskriminering. Det är det troligen, eftersom utländska medborgare inte får sämre behandling, tvärtom bättre, men grundfrågan kvarstår om detta är rimligt.

Utsikterna för internationell harmonisering av skatterna

Det finns en risk att skattekonkurrensen blir så omfattande att staten inte får de medel som medborgarna är villiga att avsätta till offentliga utgifter. I den europeiska debatten har denna situation ofta beskrivits som skattedegradering ("tax degradation"). En högre ambitionsnivå för den offentliga sektorn och därmed högre skatter än i konkurrerande länder innebär att kostnaden för ytterligare offentliga åtgärder eller bidrag stiger eftersom skattekilarna blir allt större och stör ekonomins funktionssätt alltmer. Konsumtionsutrymmet för medborgarna minskar helt enkelt. Dessutom finns det en risk att skattesystemet upplevs som alltmer orättvist, i synnerhet som stora kapitalinkomster inte kan beskattas medan låga arbetsinkomster och fastigheter beskattas allt hårdare.

Ett sätt att minska riskerna för att skattekonkurrensen skall gå för långt är att länderna kommer överens om att harmonisera sina skattesystem. Ett sådant arbete har pågått inom EU sedan i början av 1960-talet. Det har främst gällt företagsskatter och mervärdesskatten. Till skillnad från indirekta skatter, såsom konsumtionsskatter innehåller Romfördraget inget om harmonisering av företagsskatterna. Artikel 220 i fördraget kräver att medlemsländer vidtar åtgärder för att eliminera dubbelbeskattning, dvs. beskattning i mer än ett medlemsland. I övrigt är harmoniseringssträvanden baserade på artikel 100 i fördraget, vilken syftar till att skapa en välfungerande inre marknad. Enhällighet krävs för att beslut skall kunna tas. Hittills har endast två åtgärder genomförts. Det första direktivet innebar att källskatter på utdelningsinkomster över gränserna mellan moder- och dotterbolag tas bort. Det andra direktivet avser uppskjutande av beskattning vid internationella företagsammanslagningar.

Ytterligare åtgärder för att harmonisera företagsskatterna kan komma att innebära ett krav att länderna inför ett företagsskattesystem som till delar är gemensamt. Eftersom länderna har olika intressen i denna fråga har det visat sig vara mycket svårt att komma överens.

Det senare har även gällt en harmonisering av skatter på finansiellt kapital. Frågan är ingalunda enkel eftersom ett medlemsland, Luxemburg, har en betydande del av sin ekonomi baserad på finansiell verksamhet. Enligt fördraget skall dessutom medborgarna i olika medlemsländer behandlas på samma sätt.

Utsikterna att uppnå en överenskommelse för beskattning av kapitalin-

komster får anses som små. Dessutom skulle andra länder utanför EU fortsatt kunna erbjuda skattefrihet, ofta i kombination med banksekretess. För vissa länder är finansiella centra, uppbyggda för att kanalisera stora kapitalflöden och med någon eller några promille i avgift på omsättningen, basen för ekonomiskt välstånd i landet. Ett exempel är Bahamas, men det finns många andra. En eventuell överenskommelse inom EU skulle troligen bara medföra att skattearbitraget flyttade till ett annat land. Det kommer alltid att finnas åtminstone *ett* skatteparadis.

Även Michael Daly på OECD, som är djupt involverad i förhandlingar mellan OECD-länderna i skattefrågor, är mycket pessimistisk om utsikterna att länderna skall kunna komma överens om att samordna sina skattesystem för att undvika en tilltagande skattekonkurrens. Han har gett uttryck för dessa farhågor i en rapport, som pekar på den flora av skattesubventioner till investeringar som tillkommit sedan mitten på 1980-talet.⁴

Det pågår för närvarande flera försök att samordna skatterna. ECOFIN-ministrarna etablerade under 1996 en grupp för att se över skattesystemen inom EU. Gruppen identifierade i en rapport i oktober 1996 svårigheter framför allt när det gäller beskattningen av kapital, men även i fråga om skatt på arbete, moms och miljöskatter. Gruppen kunde inte enas om införande av källskatt på kapitalinkomster eller harmonisering av företagsskatter. Det har heller inte varit möjligt att enas om vilka skatter eller vilken utformning av skatter som måste underkännas. Vidare konstaterar man att det finns en rad hinder, såväl legala som praktiska, mot ett utökat utbyte av information.

OECD har också tillsatt en grupp som arbetar med frågan om skadlig skattekonkurrens. Enligt Daly kan man endast förvänta sig att länderna enas om vad som är skadlig skattekonkurrens, om de alla samtidigt upplever att de förlorar på en viss skatteutformning i ett visst land. Det mest troliga är därför att gruppen endast kan enas om att kritisera åtgärder som vidtagits i något skatteparadis utanför gruppen av OECD-länder.

En annan grupp inom OECD förhandlar om ett multilateralt avtal om investeringar. Syftet är att skapa lika regler för företagsinvesteringar i alla länder. Avtalet blir bindande och det kommer att finnas ett domstolsliknande förfarande för eventuella tvister. Det är dock troligt att skattefrågorna får en undanskymd roll i dessa förhandlingar.

Sammantaget är det således inte troligt att internationella avtal kommer att undanröja skillnaderna i beskattning. Skattekonkurrensen kommer därför att fortsätta mellan länderna. Att det är omöjligt att beskatta delar av det finansiella kapitalet medför emellertid inte att all beskattning är omöjlig att genomföra eller att det är förenat med oöverstigliga kostnader att beskatta medborgarna. Det innebär emellertid en restriktion på det totala skatteuttaget eftersom andra inkomster kommer att omvandlas till skattebefriade inkomster av kapital om skattesatserna är för höga.

Ett utökat informationsutbyte mellan länderna kan i viss mån lindra skat-

tekonkurrensen, men eftersom det ligger i vissa länders intresse att driva denna konkurrens vidare kommer viljan att utbyta information att vara begränsad. Till detta skall läggas åtminstone två omständigheter som medför att utökad information inte kommer att lösa skatteundandragandet.

För det första skiljer sig skatteadministrationen åt mellan länderna. Det innebär att det inte är administrativt enkelt att lämna över information till ett annat lands skattemyndigheter. För det andra är grundavdragen generellt sett mycket högre på kontinenten för olika typer av inkomster vilket medför att dessa länder inte har byggt upp kontrollsystem för att fånga så låga inkomster som vi beskattar. Ett tydligt exempel är ränteinkomster. Som påpekats ovan kan en tysk familj ha en bankbok på över 1 miljon kronor utan att betala skatt på räntan, medan en svensk betalar såväl avkastningsskatt på 30 procent på detta belopp som förmögenhetsskatt. De administrativa rutinerna avspeglar självfallet skattesystemen i respektive land och gör det svårt för svenska skattemyndigheter att kräva extra inrapportering bara för att kunna erhålla information om de få konton som ägs av svenskar.

Svårigheterna att erhålla information om svenskars placeringar utomlands innebär att den s.k. domicilprincipen inte kan upprätthållas. Denna princip innebär att ett land väljer att beskatta sina medborgare lika för deras inkomster oavsett i vilket land inkomsten uppstått. I teorin skulle alltså Sverige kunna beskatta kapitalinkomster högre än vad andra länder gör, eftersom svensk rätt kräver att medborgarna deklarerar sina utländska kapitalinkomster och att skatt därmed utgår med samma belopp oavsett om inkomsten erhållits utomlands eller i Sverige. I praktiken kommer ett betydande antal individer att "glömma" dessa inkomster i deklarationen och eftersom kontrollmöjligheterna är små är också risken för upptäckt liten. Vad som i så fall återstår är att skatten tas ut i det land där inkomsten uppstår, dvs. vid källan (därav namnet källskatteprincipen).

Skattelitteraturen har ägnat hyllmetrar åt att diskutera vilken av beskattningsprinciperna som är att föredra. Med en ökad internationalisering av finansiella marknader och skattekonkurrens mellan länderna kan man ifrågasätta om det finns något val. Som den holländske skatteekonomen Prof. Cnossen formulerat det, står inte valet mellan domicilprincipen och källskatteprincipen, utan mellan källskatteprincipen och ingen skatt alls.

Två alternativa skattestrategier

Vilka skattestrategier står då till buds för länder i en värld av globalisering, skattekonkurrens och informationsproblem? För ett högskatte land som Sverige kan man tänka sig i huvudsak två alternativa reaktioner.

Den första, och mest renodlade, är ett erkännande av att förutsättningarna för ett högt skatteuttag har försämrats och att de offentliga utgifterna måste anpassas till de intäkter som lägre skattesatser genererar. Det är inte självklart att intäkterna blir lägre, i vart fall inte på sikt. När skatterna sänks kommer tillväxttakten under en övergångsperiod att vara högre än om de gamla skatterna bibehållits. Eftersom de snedvridande effekterna i det gamla högskattesystemet skulle ha ökat i takt med att internationaliseringen fortgick och kapital lämnade landet, uppstår en positiv effekt på skatteintäkterna. Däremot innebär de lägre skattesatserna att de aktiviteter som skulle ha fortgått även med det gamla skattesystemet kommer billigare undan. Här uppstår alltså ett skattebortfall. Vilken av effekterna som är störst är svårt att avgöra. Troligen är tidsprofilen på skatteintäkterna sådan att en skattereform med lägre skattesatser initialt leder till lägre skatteintäkter medan skatteintäkterna långsiktigt (om 5 till 10 år) blir högre än vad annars skulle ha varit fallet.

Flera anglosachsiska länder har valt att reagera på den förändrade situationen genom att välja detta angreppssätt. Den tyska skattedebatt som rasar för närvarande och den senaste omfattande skattesänkningen i USA (uppgörelsen i kongressen mellan republikaner och demokrater sommaren 1997) är de senaste exemplen på länder som möter den ökande internationella konkurrensen genom att sänka skatterna.

Ett annat alternativ är att försöka upprätthålla en så hög beskattning som möjligt, trots att kostnaderna i form av felaktigt fördelade resurser och minskat konsumtionsutrymme för medborgarna hela tiden stiger.

Sverige har i stort sett valt denna väg medan några andra länder har valt ett mellanting mellan detta alternativ och skattesänkningar för olika typer av inkomster. Det första steget på en sådan medelväg är att avskaffa den globala inkomstskatten, dvs. sammanläggningen av arbets- och kapitalinkomster till ett beskattningsbart belopp på vilket en progressiv skatt kan tas ut. Sverige insåg under 1980-talet att det var omöjligt att fortsätta att beskatta kapitalinkomster lika högt som arbetsinkomster. Därför minskades avdragsrätten för ränteutgifter till 50 procent och i samband med skattereformen blev skatten på såväl kapitalinkomster som för ränteavdrag 30 procent.

Flera andra länder, bland annat de nordiska, har valt att göra likadant och har därmed en lägre skattesats för de mer lätttröliga kapitalinkomsterna än för arbetsinkomster. Det kan delvis ses som en anpassning till ändrade internationella förhållanden, men också som en reaktion på att störningarna i den inhemska ekonomin blev för stora när regleringarna på kapitalmarknaderna avskaffades och inte bara höginkomsttagare fick möjlighet att utnyttja de skattearbitrage som staten erbjöd. Vito Tanzi, chef för Internationella valutafondens skatteavdelning och med mångårig erfarenhet av att hjälpa länder utforma skattesystem, har dragit slutsatsen att den globala inkomstskatten med sammanslagning av kapital- och arbetsinkomster är utdöende. I stället använder snart alla länder olika skattesatser för kapital- och arbetsinkomster.

Det är emellertid inte helt enkelt att ha väsentligt olika skattesatser på arbete och kapital. Om kapital beskattas lägre, finns det incitament att omvandla högbeskattade arbetsinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster, som konstaterats tidigare. Denna möjlighet har framför allt egenföretagare. För dessa är en del av avkastningen ersättning till kapital och en annan del ersättning för nerlagt arbete. För att minska möjligheterna till skattearbitrage har därför de nordiska länderna infört komplicerade fördelningsregler. Utformningen varierar från land till land, men ofta ses en avkastning på eget kapital motsvarande räntan på statsobligationer samt ett risktillägg som kapitalinkomst. På denna del av inkomsten är skatten lägre.

Förutom att införa olika skattesatser på kapital- och arbetsinkomster innebär strategin att orörliga skattebaser kommer att beskattas allt hårdare. Exempel på detta är ökad skatt på arbetsinkomster för lågutbildad, orörlig arbetskraft, höjda fastighetsskatter, stämpelavgifter, arvs- och gåvoskatter, energiskatter (speciellt för hushållen) och i viss mån högre konsumtionsskatter. I Sverige har vi kommit till en situation där det inte längre är möjligt att kompensera ett skattebortfall till följd av internationell skattekonkurrens med en ökning av dessa skatter.

EMU och de svenska skatterna

Att Sverige har valt att låta anpassningen av skatterna ske gradvis är förståeligt, eftersom skattenivåerna var så höga i utgångsläget. Den ytterligare uppgång som skett av skatteuttaget, ca 5 procentenheter av BNP mellan 1993 och 1996, medför emellertid att anpassningsbehovet har ökat och att negativa effekter på investeringar, sparande och arbete kommer att finnas kvar under lång tid.

Dessutom har en rad skatter höjts även på finansiellt kapital, en skattebas som är mycket rörlig. Två speciellt viktiga områden är förmögenhetsskatten och den kraftigt ökade skatten på långsiktigt pensionssparande. Andra länder har gått i motsatt riktning och avskaffat förmögenhetsskatter och sänkt skatterna framför allt på långsiktiga placeringar. Lägre skatt på pensionssparande är dessutom viktigt för att underlätta för staten att dra ner på transfereringarna till en växande pensionärsgrupp, inte minst när den stora fyrtiotalistgenerationen går i pension. Utan privat sparande ställs utomordentligt stora krav på offentliga bidrag till boende och uppehälle, som i sin tur kräver så höga skatter att ekonomins funktionssätt skadas.

EMU kommer att medföra vissa förändringar när det gäller möjligheterna att utforma skattesystemet. En gemensam valuta innebär att det blir lättare att jämföra inkomster, priser och avgifter. Detta leder dessutom till en snabbare integrering av ekonomierna. Även länder som står utanför kommer att i ökad

utsträckning påverkas eftersom det inte finns några restriktioner på internationella transaktioner. Det innebär att frihetsgraderna i skatteutformningen minskar också för dem. Den viktigaste effekten har emellertid redan uppstått. Det var avregleringen av de finansiella marknaderna och den ökande konkurrensen mellan länderna. Den innebar en effektivitetsvinst och på sikt högre välfärd för samtliga länder, men anpassningen upplevs naturligtvis som smärtsam, speciellt för högskatteländer.

Skattekonkurrensen mellan länderna kommer att fortsätta. Möjligheterna till internationella avtal som begränsar skattekonkurrensen är små. Den enighet som fanns bland EU:s medlemsländer om att avreglera finansmarknaderna har inte kunnat uppnås när det gäller att hantera effekterna av denna avreglering. Den allmänna skattekonkurrens som följde med finanskapitalets ökade rörlighet har därför inte kunnat stoppas genom avtal om gemensamma miniminivåer. Dessutom skulle sådana avtal ligga på en nivå där svenska skatter ändå skulle behöva anpassas nedåt. Möjligheterna att höja andra skatter, på t.ex. energianvändning eller konsumtion är i stort uttömda. De skattehöjningar som genomförts begränsar redan konsumtionsutrymmet för medborgarna och riskerar att leda till högre inflation i en framtida högkonjunktur. Den dag det går att kompensera sig för kostnadsökningar i form av indirekta skatter etc., kan det behövas stora räntehöjningar för att kyla av ekonomin. Det finns därför en risk att konjunkturförloppet blir mer cykliskt jämfört med om skatteinivåerna varit lägre. Dessutom blir budgetunderskottet konjunkturkänsligt när skatte- och utgiftskvoterna är så exceptionellt höga som de är i Sverige. Utgiftskvoten var hela 73 procent 1993 men är fortfarande ca 66 procent.

Skatten på arbetskraft är också mycket hög i Sverige jämfört med i andra länder. En årsinkomst på mindre än 9000 kronor börjar beskattas med hela 30 procent, trots att individen är beroende av offentliga bidrag för sin existens. Även skatten på medel- och höginkomsttagare är hög. Nettolönen efter skatt är för såväl industriarbetare som akademiker bland de allra lägsta i Europa.

Utsikterna att få till stånd en internationell harmonisering eller ökat informationsutbyte mellan länderna måste bedömas som synnerligen liten. Rapporteringskraven är oftast betydligt liberalare i andra länder eftersom de oftast inte beskattar så små inkomster som vi gör. Därmed blir det i det närmaste omöjligt att tänka sig att andra länder skulle skärpa administrativa rutiner så mycket att svenska rapporteringskrav skulle kunna tillgodoses.

Avslutningsvis kan man konstatera att det kommer att bli allt svårare att beskatta de skattebaser som är internationellt rörliga. Det gäller framför allt finansiellt kapital men även vissa varuskatter. Till följd av skattesystemets möjligheter att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster berörs även de skattebaser som är förhållandevis orörliga, som t.ex. arbetsinkomstbeskattningen. Incitamentsproblem och stelheter på olika marknader, framför allt arbetsmarknaden, kan på kort sikt motivera fortsatt förhållandevis höga och progressiva skatter på arbetsinkomster, men i takt med den ökade internationali-

seringen ökar de samhällsekonomiska kostnaderna för en sådan skattestruktur. I stället ökar kraven på en reformering av arbetsmarknaden.

Kvar står en gradvis anpassning av framför allt de skattebaser som är mest känsliga för skatteskillnader mellan länderna. Förmögenhetsskatten och kapitalinkomstskatten är de skatter som först känner av den ständigt tilltagande internationella skattekonkurrensen. Även andra skatter som fastighetsskatt och arbetsinkomstskatt är emellertid berörda av skattekonkurrensen. De påverkas dels direkt, dels indirekt genom att andra skattesatser sänks och det till följd av detta uppstår omvandlingsmöjligheter som skattebetalarna kommer att utnyttja.

Källor och litteratur

Det finns självfallet en hel del skrivet om dessa frågeställningar. Det mesta av litteraturen är på engelska. När det gäller avregleringen av de finansiella marknaderna och betydelsen av i vilken ordning olika marknader avreglerades kan jag rekommendera *Financial Markets in Transition*, Routledge, London, oktober 1995, skriven av Lars Oxelheim. Där behandlas även kostnaderna för politisk risk, till följd av att regler ofta ändras.

För en beskrivning av det svenska skattesystemet och genomförda förändringar rekommenderas en beskrivning av Krister Andersson och Leif Mutén i *International Tax Notes* den 10 oktober 1994. En mera kortfattad beskrivning av hur skattesystemen ser ut i de olika länderna finns i boken *Skatter i EU 1996* av Kerstin Nyquist och Gunnar Rabe på Industriförbundet. När det gäller skatt på arbete föreslås boken *Skatterna på arbete i Sverige och omvärlden 1996*, skriven av Erik Norrman och utgiven av Skattebetalarnas förening. En intressant genomgång av förändringarna av beskattningen av företag finns i boken *Bolagsskattereformerna i Norden – en jämförelse*, skriven av Sven-Olof Lodin. Företagssystemets utformning sett i ett internationellt perspektiv är temat för boken *Towards a Dual Income Tax? – Scandinavian and Austrian Experiences* av Leif Mutén, Peter B. Sörensen, Kåre P. Hagen och Bernd Genser (Kluwer Law International, 1996).

För en analys av skattereformens effekter finns det en statlig utredning att tillgå, *Skattereformen 1990–91*, SOU 1995:104. Det finns dessutom en bilaga skriven av Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten. Den ger även en hel del teori och praktik inom skatteområdet. Det samma gäller en bok skriven av Ingemar Hansson och Erik Norrman; *Skatter i teori och praktik* (SNS förlag, 1996).

Betydelsen av den ökade internationaliseringen för utformningen av skattesystemet återfinns dels i en ESO-rapport *Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa*, ESO Ds 1995:74, skriven av Kris-

ter Andersson, dels i en bilaga till 1992-års Långtidsutredning; *Svensk beskattning i ett integrerat Europa*, Bilaga 2, också skriven av Krister Andersson. För en analys av regelverket och implikationerna av internationell skatteplanering rekommenderas artikeln *Varför är internationell skatteplanering och skatteflykt populärare nu än förr?* skriven av Leif Mutén i sista numret av Skattenytt 1997.

Internationellt harmoniseringsarbete återfinns bland annat i rapporten "Reform and harmonization of company tax systems in the European Union", skriven av Sijbren Cnossen (Research memorandum 9604, Erasmus universitetet, Rotterdam). Vidare finns rapporten "Emerging issues in tax reform", skriven av Jeffrey Owens, OECD, en rapport som presenterades vid *International Institute of Public Finance* kongress i Kyoto, Japan, 25–28 augusti 1997.

För en omfattande beskrivning, där även skattekonsekvenser för icke-OECD-länder beaktas, finns boken *Taxation in an Integrating World*, skriven av Vito Tanzi (The Brookings Institution, 1995).

När det gäller gränshandelsproblematiken kan jag rekommendera rapporten "Gränshandelsproblematiken mellan Danmark och Tyskland," skriven på uppdrag av Sverige Riksbank av Wilhelm Brangstrup, 1994.

En intressant teknisk analys av optimal beskattning ges i rapporten "Optimal Tax Progressivity in Imperfect Labour Markets", skriven av Peter Birch Sörensen vid Köpenhamns universitet. Rapporten presenterades vid *International Institute of Public Finance* i Kyoto, Japan, 25–28 augusti 1997.

Noter

- 1 Se *Skatter i teori och praktik*, av Ingemar Hansson och Erik Norrman, (Stockholm: SNS Förlag, 1996) eller *Svensk skattepolitik i teori och praktik: 1991 års skattereform*, samt Bilaga till SOU 1995:104 *Skattereformen 1990–1991: En utvärdering*, av Jonas Agell, Peter Englund och Jan Södersten (Stockholm 1995).
- 2 Hines (1993), "Altered States: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America", Working Paper 4397, NBER. Cambridge, MA.
- 3 Se Sven-Olof Lodin, "Bolagsskattereformerna i Norden – en jämförelse", *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland*, häfte 5–6, 1993.
- 4 "Prospects for International Co-ordination of Capital Income Taxes" presenterad i Haag 3–5 april 1997.

Presentation av författare och redaktörer

KRISTER ANDERSSON, fil. dr, är chefekonom och global chef för Skandinaviska Enskilda Bankens ekonomer med ansvar för ränte- och valutakursbedömningar. Hur det finansiella systemet och skattebaserna påverkas av ökad internationalisering har varit hans främsta forskningsområde. Efter en doktorsavhandling om kapitalbeskattning har han arbetat på Internationella Valutafonden med bl.a. tekniskt bistånd till olika länder i skattefrågor. Han har även arbetat med finans- och penningpolitik och var chefekonom på Sveriges Riksbank mellan 1991 och 1996, med ansvar för den ekonomiska analysen och penningpolitiska rekommendationer. Han har representerat Sverige i en rad kommittéer i internationella organisationer, bl.a. i OECD, EU och BIS.

ULF BERNITZ är sedan 1993 professor i europisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Han var tidigare professor i civilrätt vid samma universitet. Ulf Bernitz leder den rättsvetenskapliga delen av Nätverket för europaforskning. Han är ordförande i Svenska föreningen för europeisk rätt och president i den internationella europarättsföreningen, *Fédération Internationale de droit européen* (FIDE). Han har bl.a. utgivit läroboken *Europarättens grunder* (1994) och medverkat som expert i EU 96-kommittén.

PONTUS BRAUNERHJELM, PhD, är biträdande chef vid Industriens Utredningsinstitut (IUI) i Stockholm. Han forskar inom internationell ekonomi med inriktning på handel, multinationella företag och handelspolitiska frågeställningar. I boken *The Geography of Multinationals* (medförfattare Karolina Ekholm), som är under publicering på Kluwers förlag, behandlas olika områden som anknyter till det forskningsområdet. Han är också, tillsammans med forskare i USA, involverad i forskning kring institutionella förhållanden och industriell dynamik.

GUNNAR FORS, ek. dr, är verksam vid Industriens Utredningsinstitut (IUI) i Stockholm. Han bedriver nationalekonomisk forskning med inriktning på utlandsinvesteringar, internationell handel, europeisk integration, industripolitik och utveckling av privat sektor.

KJELL GOLDMANN är professor i statskunskap vid Stockholms universitet. Till hans större arbeten hör *Change and Stability in Foreign Policy* (Princeton University Press 1988), *The Logic of Internationalism: Coercion and Accommodation* (Routledge 1994) och *The End of the Cold War: Evaluating Theories of International Relations* (med Pierre Allan, Martinus Nijhoff, 2. uppl. 1995). Han är författare till huvudartikeln om ämnesområdet internationella relationer i *A New Handbook of Political Science* (Oxford University Press 1996), utgiven genom det internationella statsvetarförbundet. De senaste åren har han även publicerat uppsatser om bl.a. politikens internationalisering samt spänningen mellan nationalism och internationalism i 1990-talets Europa.

SVERKER GUSTAVSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet. Han har 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) och "Double Asymmetry as Normative Challenge" i *Democracy and the European Union*, A. Føllesdal och P. Koslowski, eds. (Berlin: Springer Verlag 1997) samt "Defending the Democratic Deficit" i *The Political Theory of European Constitutional Choice*, M. Nentwich och A. Weale, eds. (London: Macmillan 1998). Han har också redigerat *The Future of the Nation-State*, tillsammans med L. Lewin (Stockholm: Nerenius & Santérus 1996).

LIESBET HOOGHE är forskare och lärare i statskunskap vid University of Toronto. Hennes forskningsintressen är jämförande politik, särskilt europeisk integration, federalism och nationell konflikthantering, samt politiska eliter. Hon är redaktör för *EU Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford University Press 1996) och författare till flera artiklar inom sitt forskningsområde. För närvarande studerar hon Europakommissionens representanter och deras politiska uppfattningar.

GARY MARKS är professor och ingår i ledningsgruppen för Center for European Studies, University of North Carolina at Chapel Hill, USA. Hans senaste bok är *Governance in the European Union* (Sage 1996), där Fritz Scharpf, Philippe Schmitter och Wolfgang Streeck är medförfattare. Tillsammans med

Herbert Kitschelt, Peter Lange and John Stephens är han också aktuell som redaktör för *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* (Cambridge University Press, kommande).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Han leder Nätverket för europaforskning i ekonomi. Förutom en rad vetenskapliga artiklar på integrationsområdet har han under 1990-talet publicerat sin forskning på detta område i bokform med följande titlar: *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 1996), *Managing in the Turbulent World Economy – Corporate Performance and Risk Exposure* (Chicester och New York: John Wiley and Sons 1997, medförfattare Clas Wihlborg) och *Corporate Strategies to Internationalize the Cost of Capital* (Köpenhamn: Handelshögskolens Forlag 1998, medförfattare Art Stonehill m.fl.).

JOHAN TORSTENSSON (1964–1998) var vid sin bortgång docent vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Han var även verksam vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning (FIEF). Han har varit ordförande för den statliga utredningen *EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska konsekvenser*. Johan Torstenssons forskningsintresse rörde i huvudsak frågor kring internationell handel.

LOTTA WESTERHÄLL, sedan 1996 professor i offentlig rätt, särskilt socialrätt vid Handelshögskolan i Göteborg. Sedan 1997 är hon också prorektor. Hon var tidigare professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet och professor i socialrätt vid Lunds universitet. Hon är medlem i flera vetenskapsakademier och forskningsråd, ordförande och medlem i statliga utredningar liksom i flera europeiska och svenska nätverk på forskningsområdena socialförsäkringsrätt (svensk och EG-rättslig), medicinsk rätt och rättsregleringen inom socialtjänsten och tvångslagstiftningen. Hon har skrivit boken *Social trygghet och migration* (Nerenius & Santérus 1995) och är nu sysselsatt med forskning på det medicnrättsliga området (patienträttigheter).

OLA WIKLUND är universitetslektor och docent i europeisk integrationsrätt vid juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Han har tidigare tjänstgjort

vid EG-domstolen i Luxemburg. För närvarande arbetar han med ett forskningsprojekt om nationella domstolars tolkning och tillämpning av EG-rätt. Förutom en rad vetenskapliga artiklar har han tidigare givit ut böckerna *En europeisk rättsordning* (med Peter Wessman, Juristförlaget 1994), *Europa – från gemenskap till union* (med Per Ahlin, Juristförlaget 1995) och *Offentlighetsprincipen vid ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen* (med Sten Heckscher, Tidningsutgivarna 1994). Våren 1997 disputerade han på avhandlingen *EG-domstolens tolkningsutrymme* (Juristförlaget 1997).



Framtiden ligger öppen. Denna för samhällsforskning och folkbildning gemensamma grundinställning är utgångspunkten för denna bok om Europafrågor. Oavsett om vi är forskare eller engagerade medborgare, eller om vi sade ja eller nej i folkomröstningen, står EU inför problem vi alla har anledning att fundera över – ett EU för vilket även vi svenskar nu är medansvariga.

Kan EU leva upp till förhoppningar om evig fred? Vad betyder Amsterdamfördraget för den europeiska integrationen? Vad kostar utvidgningen av EU österut? Hur kan en demokrati på europeisk nivå komma till stånd? Varför motsätter sig beslutsfattare från vänster till höger en demokratisering? Var går gränsen mellan juridik och politik i EG-domstolens arbete? Vilken rätt har vi till sjukvård, sjukförsäkring och pension när vi flyttar till ett annat medlemsland? Kan valutaunionen, EMU, innebära en återgång till gammaldags industripolitik? Vilka konsekvenser kommer valutaunionen att få för våra skatter i framtiden?

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

ISBN 91-648-0150-0

N&S

NERENIUS & SANTERUS FÖRLAG